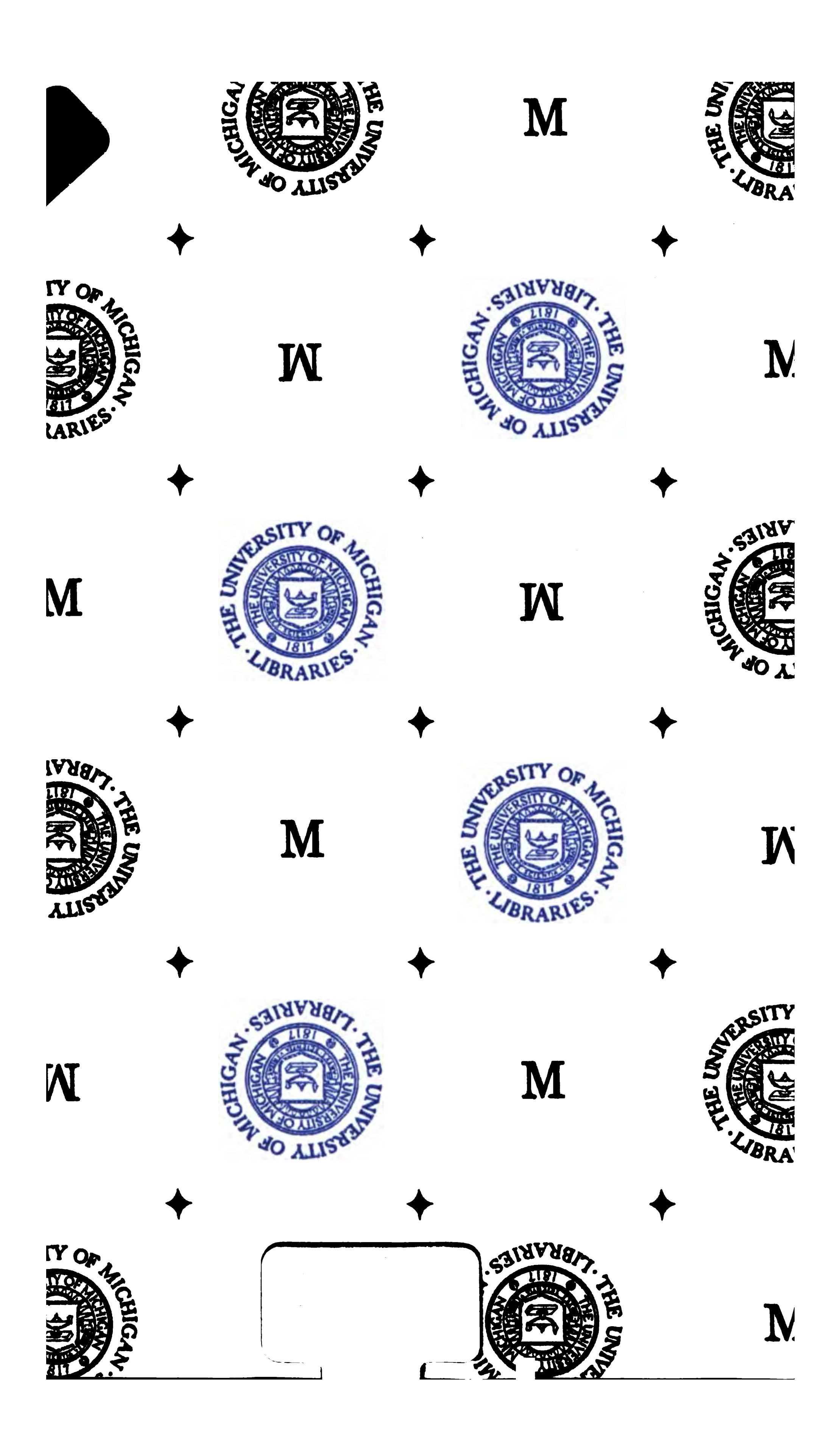
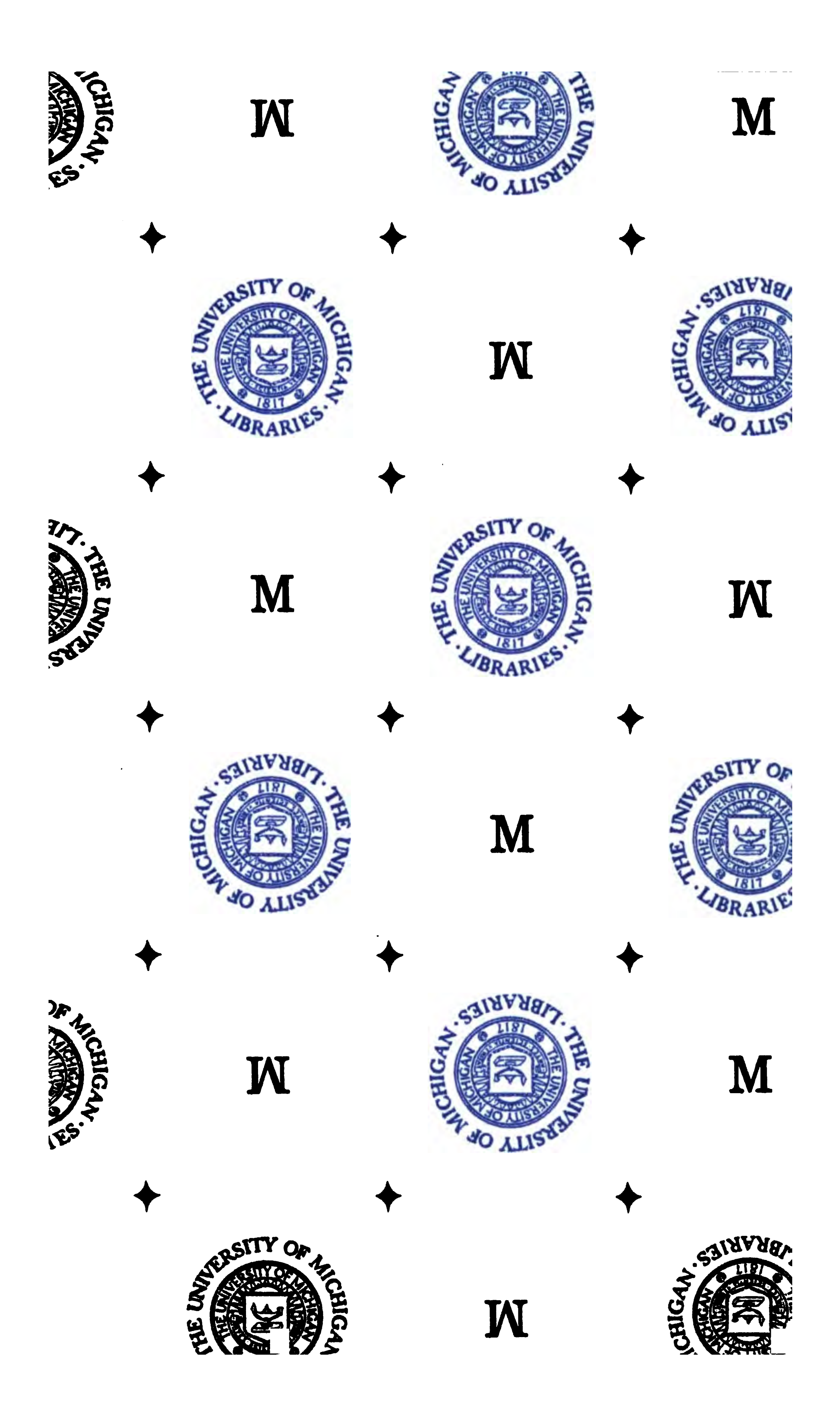

M
THE UNIVERSITY OF MICHIGAN · LIBRARIES · 1817


THE UNIVERSITY OF MICHIGAN · LIBRARIES ·
1817
M

LES

ÉTATS PROVINCIAUX

ESSAI SUR LA DÉCENTRALISATION

Paris. — Imprimerie L. Poupart-Davyl, rue du Bac, 30.

LES

ÉTATS PROVINCIAUX

ESSAI SUR LA DÉCENTRALISATION

PAR

ERNEST DESMAREST

PARIS
LIBRAIRIE INTERNATIONALE
15, BOULEVARD MONTMARTRE

A. LACROIX, VERBOECKHOVEN & Cᵉ, ÉDITEURS
A Bruxelles, à Leipzig et à Livourne

1868

LES

ÉTATS PROVINCIAUX

ESSAI SUR LA DÉCENTRALISATION

I

Il me semble que beaucoup d'esprits se trompent sur les véritables tendances de notre époque. Je me propose de rechercher s'il ne serait pas possible de dégager du milieu de la confusion des idées un programme assez précis et assez net pour éclairer notre marche vers l'avenir qui nous attend.

Qu'il y ait beaucoup d'incertitudes dans les intelligences, et beaucoup d'anxiétés dans les âmes, c'est ce qu'aucun observateur attentif ne saurait nier. Un pareil mal doit être plus profondément ressenti en France que partout ailleurs. Avec notre esprit vif et notre imagination ardente, nous ne pouvons rester longtemps dans l'incertitude.

La France, son histoire le prouve, a presque toujours su ce qu'elle voulait. Le sait-elle bien aujourd'hui? Lisez nos livres, nos journaux, nos brochures, et répondez.

Pour la première fois peut-être depuis un demi-siècle, notre pays n'a pas d'idéal devant lui. Il ne croit pas à la résurrection du passé; il n'a pas une foi imperturbable dans l'avénement de l'avenir.

Jamais nous n'avons eu plus de partis. Chacun de ces partis a son mot d'ordre et son drapeau.

Si la vérité avait dû résulter de leur conflit, il y a longtemps qu'elle aurait éclaté. Mais les partis correspondent à une idée de guerre, à un principe d'antagonisme, qui ne convient pas aux sociétés modernes. Ce que nous devons travailler à fonder, c'est la science et la moralité politiques.

Ce n'est pas la première fois que l'humanité passe par une crise de cette nature. Son procédé, pour en sortir, a toujours été identique à lui-même, quoiqu'avec des applications diverses. Quand le monde n'aperçoit pas d'issue au bout des chemins frayés qu'il a longtemps parcourus, il doit, sous peine de s'affaisser et de périr, tenter une autre voie.

Malheureusement nous n'avons plus de ces grandes écoles qui préparent la communion des cœurs et rallient la majorité des intelligences. Ce ne sont ni les théories ni les principes qui nous manquent. Beaucoup de personnes, qui ne croient manquer ni de pénétration ni de sagesse, bornent leur répertoire politique à quelques axiomes qu'elles répètent à satiété. On se

figure être un profond penseur, parce qu'on propose de mouler le monde sur le patron d'une idée unique. C'est un signe caractéristique des époques qui n'ont pas encore trouvé le secret d'une application prudente et positive, que de se jeter dans l'exagération des théories et de pousser les principes jusqu'à leurs conséquences les plus extrêmes et les plus déraisonnables. Une pareille disposition des esprits est presque toujours l'annonce d'une grande et profonde transformation dans le régime de la société.

Les théories absolues, rêves de l'individualisme, sont filles de l'orgueil humain. L'homme a une grande puissance sans doute, mais elle n'est pas aussi grande qu'il le croit. La société a des lois de développement qu'il faut étudier pour les connaître, et l'on ne résiste ni longtemps ni impunément à la force des choses.

L'observation des faits, c'est toujours à cela qu'il faut en revenir, dans la politique comme dans la science.

Deux grandes idées se partagent les intelligences : l'autorité et la liberté. Chacune de ces idées a ses prôneurs et ses partisans. On oublie trop que la véritable question est de trouver le moyen de les concilier.

Il y a dans les deux camps des acteurs qui s'acharnent à répéter leurs rôles, en évitant avec soin de se donner la réplique. Le public, fatigué d'entendre ressasser des monologues qu'il a écoutés cent fois, n'apercevant pas l'unité du drame ou de la comédie

qui se joue devant lui, prend le parti de siffler la pièce et tombe dans l'indifférence ou dans le scepticisme.

Cependant les divers partis continuent à s'acharner à la poursuite de leurs propres idées. Ils creusent chaque jour entre eux un abîme sans fond, et ils ne s'aperçoivent pas que leurs prétendues divergences ne sont plus représentées que par des mots presque toujours vides de sens, faute d'être bien définis. De temps en temps le coup de tonnerre des événements vient leur donner un démenti et éclairer les situations d'une lueur sinistre.

La démocratie française se résignera-t-elle? Continuera-t-elle à tourner comme un cheval aveugle autour d'un manége, et à osciller perpétuellement entre l'anarchie et le despotisme, entre le despotisme et l'anarchie? Existe-t-il un moyen de sortir de ce malheureux cercle, où la fatalité de nos erreurs nous tient enchaînés depuis si longtemps?

Je crois pour ma part que ce moyen existe, et le but de ce travail est de l'indiquer.

L'idée qui en fait le fond d'ailleurs n'est pas absolument nouvelle. Elle a été plusieurs fois proposée, souvent discutée, et je dois avouer qu'elle a rencontré plus de contradicteurs que d'adhérents. Mon seul mérite, si j'en ai un, sera de la rééditer dans la mesure et avec les développements qu'elle comporte. Ce courage n'est pas aussi facile qu'on pourrait le croire au premier abord, parce qu'il faut rompre en visière avec beaucoup d'idées reçues. Mais je suis bien placé pour tenter l'aventure.

Attaché par principe à une forme de gouvernement que les hommes de ma génération ne verront peut-être pas appliquer d'une manière régulière et définitive, je n'ai jamais donné et je ne donnerai jamais à personne le droit de suspecter la sincérité de mes convictions. La nature de mon esprit se prête difficilement à l'habitude de la discipline si chère aux partis. Avec un goût très-vif pour les matières politiques, j'ai toujours été éloigné d'une carrière active par des impossibilités ou des scrupules dont je n'ai à rendre compte qu'à ma conscience. L'isolement, quand il n'aigrit pas, rend impartial. Je vois les choses de mon temps comme les choses qui ne sont plus, ou comme les choses qui ne sont pas encore. Voilà beaucoup de raisons pour oser ce que je vais oser. Si l'idée que je veux servir est bonne, j'aurai peut-être la joie d'avoir contribué à son succès; si elle est mauvaise ou prématurée, ce ne sera qu'un rêve inoffensif à ajouter à tant d'autres rêves.

Il y a quatre-vingts ans, la France était dans une situation morale et intellectuelle présentant quelque analogie avec celle dans laquelle elle se trouve aujourd'hui, bien qu'elle en différât profondément sous un rapport essentiel. La France était placée en face d'un ensemble d'institutions dont elle ne voulait plus. Comment les remplacerait-elle? Elle ne le savait pas d'une façon précise. Elle avait une philosophie, elle n'avait pas encore de politique. La seule notion claire qu'elle possédât était celle des principes sur lesquels elle prétendait édifier la société nouvelle.

Dans cette conjoncture des temps, quelqu'un s'avisa de prononcer le nom des *états généraux*. De la réunion des états généraux est sortie une révolution.

Aujourd'hui la situation est retournée. L'ancien régime n'est plus; à peine s'il en reste quelques vestiges. Ce n'est pas une œuvre de destruction : c'est une œuvre d'édification que nous avons à accomplir.

Ce qu'il faut à la France, c'est la réunion d'*états provinciaux*.

Il en sortira l'organisation sociale, que nous cherchons vainement depuis près d'un siècle.

II

Voilà l'idée. Je sais qu'elle soulèvera beaucoup d'objections. C'est, va-t-on me dire, de la politique légitimiste.

La décentralisation entendue ainsi, c'est bel et bien de la fédération.

Ce que vous nous proposez n'est rien moins qu'une révolution.

Je ne suis pas légitimiste : ceux qui voudront bien me lire ne conserveront aucun doute à cet égard. Admettez que le principe décentralisateur soit juste, il serait bien puéril à nous d'y renoncer, parce que nos adversaires politiques y adhèrent en même temps

que nous. Si les légitimistes veulent décentraliser la France et si au bout de la décentralisation ils aperçoivent la restauration du trône de Henri V, ils se trompent gravement. La conséquence extrême d'un régime de décentralisation, largement appliqué, ce serait dans un temps donné, et ce temps ne serait pas relativement très-long, le règne de la démocratie couronnée par elle-même, comme en Suisse et aux États-Unis, c'est-à-dire la négation de toute institution monarchique.

Il y a un abîme entre la réforme que je propose et le fédéralisme. On peut aller bien loin dans les voies de la décentralisation sans rencontrer les frontières du fédéralisme.

Je dois être sincère d'ailleurs : le fedéralisme, envisagé abstractivement, n'a rien qui m'effraye. Le régime de la Suisse et celui des États-Unis d'Amérique sont là pour prouver que la forme fédérative peut assurer aux nations les bienfaits d'une liberté régulière. Elle n'exclut pas nécessairement la grande unité politique d'un pays, pas plus que la puissance des sentiments patriotiques.

Mais la question n'est pas là.

Le développement de la société française s'est fait sur une autre base. Son unité s'est constituée différemment, et en face des grandes monarchies qui l'entourent, il y aurait danger pour elle dans une transformation radicale, qui n'est du reste ni dans son tempérament, ni dans ses intérêts, ni dans ses tendances !

Laissons donc de côté toute idée de fédéralisme applicable à notre pays.

Parlons seulement de décentralisation.

Sur ce terrain même, il importe de bien fixer les nuances et d'avertir de la signification exacte des termes dont on se sert. Car ce mot de décentralisation est un trompe-l'œil; il est le plus grand obstacle peut-être de la discussion. Avant de dire qu'on est pour ou contre la décentralisation, il faut commencer par la définir. La centralisation en soi n'est pas une mauvaise chose. C'est un des plus puissants leviers de la civilisation; elle a joué un rôle important dans l'histoire des peuples en général, et dans l'histoire de la France en particulier. C'est une question de mesure, et nous pourrions appliquer ici le proverbe vulgaire : Il faut de la centralisation, mais pas trop n'en faut. Pour savoir s'il convient dans un pays de fortifier ou de détendre le principe de la centralisation, il faut examiner avant tout l'état politique de ce pays, tels que l'ont fait ses lois, ses mœurs et son histoire. En Angleterre, je serais, dans une certaine mesure, centralisateur; en Allemagne, en Suisse, en Italie, également. En France je suis d'avis qu'il y a excès de centralisation, ou, pour rendre plus exactement ma pensée, que la centralisation s'exerce dans de mauvaises conditions. Pour plusieurs éléments de la vie publique, les rouages ont besoin d'être desserrés : pour d'autres éléments, ma conviction est que la centralisation dans ce qu'elle a de bon gagnerait au développement des

libertés individuelles et des forces collectives de notre pays.

En proposant de réveiller la province, de l'arracher à sa torpeur, ce n'est pas une révolution, c'est une évolution que nous voulons accomplir.

Les révolutions ont été souvent des nécessités cruelles, mais quand le bien peut s'accomplir autrement que par des luttes sanglantes, quel est l'homme de cœur qui hésiterait et qui ne préférerait les moyens pacifiques?

L'idée conservatrice et l'idée progressive ne sont contradictoires qu'en apparence. Ce sont les passions des hommes, entêtement d'un côté, impatience de l'autre, qui amènent les conflits entre l'esprit de conservation et l'esprit de progrès. En thèse absolue, est-il impossible de faire accepter par des conservateurs la pensée d'améliorations successives et mesurées? Non. En thèse absolue, est-il impossible, par de sages concessions de calmer l'effervescence des partisans du progrès, de les décider à temporiser, à ne pas brusquer les dénouements, à ne pas jouer le tout pour le tout? Pas davantage. Au point de vue pratique, une opposition prudente, un pouvoir intelligent, n'ont-ils pas des chances de détacher soit du groupe des conservateurs, soit du groupe des libéraux, des éléments conciliateurs pouvant procurer une transaction? Il n'y a donc pas d'antinomie radicale entre les deux principes. C'est affaire de temps, d'habileté et d'influences, que de les faire converger vers un but unique.

Dès lors, qu'est-ce qui vaut le mieux? La violence, qui compromet le succès en provoquant la réaction? ou bien la patience et la modération, qui amènent des résultats plus lents, mais plus assurés? Évidemment la patience et la modération valent mieux. Elles valent mieux surtout à notre époque, en présence des conquêtes que la civilisation a déjà faites. Autrement, qu'on y prenne garde, ce ne serait pas l'idée de progrès, ce serait l'idée de révolution qui s'imposerait à l'histoire comme une inexorable fatalité. Le but, c'est le progrès. La révolution n'a jamais été qu'un moyen. De ce que ce moyen a puissamment aidé les sociétés à franchir certains obstacles qu'elles devaient traverser, il ne s'en suit pas que les peuples, arrivés à un certain degré de maturité et de lumières, n'aient intérêt à recourir à des procédés plus doux. Il y a des œuvres délicates, qui s'accomplissent mieux dans le calme que dans la tempête. L'œuvre à laquelle la France est conviée par les traditions de sa propre histoire, est évidemment de ce nombre. Elle consiste à reconstituer la liberté générale, qui est d'essence moderne, sur les bases des anciennes libertés locales.

Pour la solution d'un pareil problème, mieux vaut une évolution, réclamée par l'opinion publique et consentie par le gouvernement, qu'une révolution.

III

Cette évolution, pourquoi ne la tenterait-on pas? Est-ce à cause de l'antagonisme des partis? Le meilleur moyen de les rapprocher ne consisterait-il pas à les faire concourir à une œuvre commune? Les partis d'ailleurs sont-ils aussi éloignés les uns des autres qu'ils le croient? N'y a-t-il pas en politique plus de malentendus que de véritables divergences? L'œuvre devant laquelle nous nous croisons les bras, incertains et irrésolus, sans oser l'entreprendre, le temps l'a déjà ébauchée. Il s'opère dans chacun des pays de l'Europe un mouvement continu, qui rapproche les peuples et qui finira par produire une harmonie universelle. L'heure est propice : l'occasion est prochaine; ne laissons pas les événements agir seuls, et, si nous voulons que la réalisation de l'œuvre ne soit pas trop longue à venir, aidons-nous nous-mêmes. La France manquerait à toutes les traditions de son génie national, si elle ne jouait pas un grand rôle dans l'élaboration qui se prépare.

IV.

Depuis 1789, tous les pouvoirs qui se sont succédé, nous ont marchandé ou refusé la liberté. Ils ont eu grand tort. Ils ont méconnu nos droits en exagérant les leurs, et leur résistance, qui toujours d'ailleurs finit par leur être fatale, ne saurait être justifiée. Mais, dût-on m'accuser de naïveté, on ne m'empêchera pas de croire qu'au nombre des causes qui perpétuellement engagent le pouvoir à résister à la pression de l'opinion, est la crainte d'être entraîné plus loin qu'il ne le voudrait, et la peur de ne plus pouvoir résister au mouvement une fois qu'il aura commencé. Ces craintes, ces peurs sont-elles complétement chimériques? J'aurai la franchise de convenir que, dans l'état de nos institutions et de nos mœurs, il y a bien quelques motifs d'hésitation. Les gouvernements, par cela seul qu'ils sont des gouvernements, considèrent qu'ils ont charge d'âmes. Ils pensent qu'ils ont pour mission particulière de sauvegarder les idées d'ordre et de défendre les principes conservateurs.

La grande crise politique de 89 a développé une

puissance révolutionnaire si formidable, que l'autorité, quelle qu'elle soit, voyant cette puissance accumulée dans Paris, ne se sent jamais bien affermie devant elle. De là un malentendu regrettable entre le principe d'autorité et le principe de liberté.

Ce malentendu tendrait à disparaître, le jour où chaque parti consentirait à faire aux représentants de l'idée adverse une concession devenue indispensable.

Hâtons-nous de dire que ce n'est là ni une question de dynastie, ni une question de régime politique. Le problème est plus élevé et plus étendu. Il doit dominer de toute sa hauteur et les ambitions des hommes et les formes des gouvernements. Que le pouvoir soit entre les mains d'un Bourbon, d'un d'Orléans, d'un Bonaparte, ou qu'il s'incarne dans une république, le malentendu peut toujours exister et il ne pourra cesser que le jour où l'autorité, quelle qu'elle soit, aura pour principal souci de servir le progrès et où la démocratie considérera comme une de ses missions les plus essentielles l'obligation de garantir l'ordre, de rassurer les intérêts et de ménager les transitions.

Comme il est bien difficile de demander tant de sagesse aux hommes, il faut chercher si l'on ne peut pas trouver dans les institutions elles-mêmes le levier nécessaire, non pour soulever le monde, mais pour le calmer et le mettre en équilibre. La liberté, de nos jours, ne peut avoir d'autre contre-poids que la liberté elle-même. Le moyen le plus efficace pour

que la liberté générale ne dégénère pas en licence, c'est, comme nous venons de le proposer, de l'établir sur une large assise de libertés locales. Le premier gouvernement qui aura assez d'intelligence pour comprendre cette vérité, assez d'audace pour se mettre résolûment à l'œuvre, augmentera ses chances de durée. Toute révolution qui méconnaîtra ce principe, après quelques instants d'un triomphe éphémère, succombera devant une réaction, qui sera plus forte qu'elle. C'est l'histoire de la révolution de Février.

L'humanité dans nos temps modernes ressemble à un train de chemin de fer conduit par une locomotive marchant à grande vitesse. Que penseriez-vous d'un mécanicien qui ne s'occuperait que d'une chose : augmenter le feu pour accélérer la vitesse? Vous diriez que c'est un fou. La rapidité de la marche n'est pas seule à considérer : ce qui importe surtout, c'est la sécurité des voyageurs. Quand on veut éviter les déraillements et conduire le train sans encombre à sa destination, il faut se préoccuper de la question des freins. Un convoi qu'on ne peut arrêter court à une catastrophe. La liberté qui ne sait pas se limiter est une proie réservée d'avance au despotisme.

Or, dans une société démocratique, pour limiter la liberté, il faut diviser son action en multipliant les foyers d'indépendance locale, et en les reliant entre eux par un engrenage hiérarchique.

Le principe posé entraîne trois conséquences.

La première, c'est un remaniement complet de toutes nos lois d'organisation municipale et d'organisation judiciaire.

La seconde, c'est une modification profonde de notre géographie politique.

La troisième, c'est un démembrement du budget national dans le but de mettre sous la main des assemblées et des autorités locales une partie des ressources qui constituent ce budget, à la condition, bien entendu, de pourvoir aux charges et aux besoins correspondant à ces ressources.

V

J'ai la prétention de démontrer que cette triple réforme n'intéresse pas moins l'idée conservatrice que l'idée progressive et que les hommes d'ordre ont autant de raisons pour l'adopter que les hommes de liberté.

C'est là une de ces vérités qui s'imposent à l'observation, de par l'autorité de l'histoire.

VI

Examinons de bonne foi les conditions d'existence des sociétés anciennes. Elles se résument dans deux faits : l'autorité d'un seul, qui dégénère facilement en despotisme; le pouvoir des aristocraties, qui aboutit rapidement et fatalement à la constitution de priviléges bientôt odieux à la masse du peuple. Tout l'ordre ancien était fondé sur cette double base. Il s'est écroulé avec fracas en ne laissant sur le sol que des ruines et des décombres. Il n'y a plus de place dans les sociétés modernes, ni pour le despotisme, ni pour l'aristocratie.

On disait autrefois : Les rois sont des dieux ou les peuples sont des bêtes. L'humanité a échappé à ce dilemme. Les autels des rois ont été trop souvent renversés, pour que le prestige de la royauté se soit maintenu. Si incomplète que soit l'instruction, la crédulité publique n'accepte plus les influences qui ne se justifient pas par le développement du bien-être général. La noblesse française, la plus brillante de toutes les aristocraties, s'est vu enlever ses prérogatives d'une façon si radicale, que des siècles ne

suffiraient pas pour les reconstituer. L'ancien régime n'est plus possible. Pourquoi continuons-nous donc à en redouter le retour? Cette faiblesse nous a déjà coûté bien cher. Le jour où la démocratie comprendra que sa partie est gagnée dans le monde, que son triomphe est assuré dans la logique des faits comme dans celle des idées, un grand résultat sera obtenu, et il se fera comme un apaisement général des passions.

Fils des temps modernes, n'avons-nous pas mieux à faire qu'à maudire le passé? Ne serait-il pas plus intelligent de lui prendre ce qu'il avait de bon pour l'appliquer aux besoins nouveaux? A côté de beaucoup d'inconvénients, le patriciat avait un côté utile : il était un obstacle au despotisme. Puisque nous ne voulons pas, avec raison, relever cette barrière du patriciat, il faut en trouver une autre; car le despotisme, lui, n'a pas complétement péri. Il a poussé des rejetons qui sont toujours vivaces. En face de l'arbitraire de l'autorité centrale, dans un pays démocratique et égalitaire comme la France, je ne connais qu'un contre-poids possible, c'est, dans une mesure à déterminer par la loi génerale, un certain régime d'autonomie pour les provinces.

VII

Le vice de nos machines politiques modernes, c'est un défaut d'équilibre. Les gouvernements sont trop forts, ils absorbent le mouvement au lieu de le diriger. Il en résulte que les intérêts des habitants des campagnes sont sacrifiés. La vie active, qui se concentre dans les villes, s'affaiblit et s'éteint parmi les populations rurales. Les hommes que le hasard de la naissance a placés loin du centre, ne trouvant plus à satisfaire leur ambition qu'à Paris, y courent en foule et encombrent les avenues du pouvoir. Toutes les aspirations, tous les rêves, toutes les concupiscences s'entassent dans les voies à l'avance frayées des carrières administratives ou gouvernementales.

En France, disait Paul-Louis Courier, tout le monde sert ou veut servir. Il avait bien raison de signaler cette tendance funeste, car si un pareil régime durait encore cinquante ans, il n'y aurait plus en France que des fonctionnaires. La première fois que le budget de la France a dépassé un milliard, M. Thiers a dit à la tribune : « Saluez ce milliard,

vous ne le reverrez plus. » La prophétie a été réalisée. Les dépenses publiques n'ont cessé depuis de s'accroître, et l'on se demande, avec une certaine inquiétude, où s'arrêtera cette progression.

Les visées ambitieuses corrompent et énervent les mœurs publiques. Les dispensateurs du budget ne peuvent satisfaire à toutes les demandes, et les gouvernements affolés tombent dans les abîmes qu'ils ont ouverts.

Il est temps de retremper la civilisation aux sources de la nature. Il est temps de ramener les hommes vers les carrières indépendantes. N'oublions pas que les institutions romaines ont péri le jour où les campagnes ont cessé d'alimenter les villes. J.-J. Rousseau, ce penseur solitaire qui s'habillait en Arménien, et qui chantait l'hymne des mœurs pastorales en face de la cour vaniteuse et corrompue de Versailles, reprochait aux hommes d'avoir gâté tout ce qui était bien, sortant des mains de la nature. Sans approuver complétement la doctrine du philosophe génevois, je sens la nécessité d'inspirer aux hommes le dégoût de ce qu'il y a de par trop artificiel dans la civilisation. Le moyen, c'est de rapprocher le commerce, l'art, l'industrie de cette base essentielle, l'agriculture, qui a toujours sauvé l'âme des sociétés lorsqu'elles penchent vers leur ruine.

La démocratie, sous quelque forme qu'elle apparaisse, est bien forcée d'ailleurs de reprendre la question au point précis où l'a laissée la monarchie.

VIII

La monarchie a eu sès grandeurs et ses revers. Elle a perdu son point d'appui le jour où elle a peuplé ses antichambres des descendants de ces capitaines, de ces hommes d'État, de ces gouverneurs de provinces, qui avaient réuni autour de leurs forteresses des populations asservies, mais protégées, et qui avaient répandu sur toute la surface du sol le prestige de leurs grandes existences.

La brèche était ouverte. Le monde de l'inégalité allait s'effacer devant le monde de la justice.

Les idées destinées à inspirer la révolution se propagèrent avec une irrésistible rapidité. Devant le génie de la révolution, porté sur les ailes de la philosophie nouvelle, on vit s'abaisser toutes les barrières, et les nations, un instant réconciliées, se mirent à échanger, avec plus d'ardeur qu'elles ne l'avaient jamais fait, et les produits de leur commerce et les fruits de leur intelligence.

Les savantes inspirations de l'Allemagne, mises au creuset de la pensée française, ajoutaient un nouveau courant d'idées à celles qui fermentaient

déjà dans notre pays. Les travaux dus à l'esprit positif des Anglais, adoucis et généralisés par l'expansion propre au caractère de notre nation, perdaient leur allure un peu trop sèche, un peu trop exclusive, et gagnaient, grâce à l'interprétation, une plus grande force de propagande.

La merveilleuse intelligence de Voltaire l'avait placé à la tête de ce mouvement, et il exerçait dans toute l'Europe une véritable royauté philosophique et littéraire. La sombre passion de J.-J. Rousseau s'était communiquée aux âmes qu'elle avait gagnées par d'autres mobiles à la cause du progrès. Rousseau éclairait à la fois le cœur des femmes et l'intelligence des hommes.

Les rois eux-mêmes furent tellement éblouis de cet éclat de lumière qui rayonnait sur la France, que, s'associant au mouvement qui devait bientôt ébranler leurs trônes, ils s'abandonnèrent, à la suite d'un Frédéric, d'un Joseph II et d'une Catherine, à ce commerce, toujours dangereux pour les princes, de coquetterie avec les philosophes et les libres penseurs.

Un souffle magnétique emportait tous les esprits.

La révolution française imprima au monde entier l'irrésistible mouvement auquel il obéit encore.

En face d'elle, elle avait rencontré deux obstacles et elle avait eu deux haines : celle de la royauté et celle du privilége.

Le privilége l'a plus irritée que la royauté!

Elle s'est crue débarrassée de la monarchie le

jour où elle a immolé un roi sur l'échafaud. Elle ne se doutait pas que le sang versé allait féconder une série de dynasties plébéiennes, armées d'un nouveau pouvoir, d'autant plus despotique qu'il s'appuierait sur le peuple et que la lice allait être ouverte à des ambitions sans cesse renaissantes.

La lutte de la révolution contre le privilége a été plus dure, plus logique et plus persévérante. La révolution a poursuivi le privilége jusque dans ses derniers retranchements, au risque de se blesser souvent elle-même avec l'arme dont elle se servait contre lui. Le privilége a été détruit, sinon radicalement, au moins sous ses formes les plus odieuses.

La révolution a continué l'accomplissement de son dogme égalitaire. S'il est une gloire qu'on ne peut lui contester, c'est celle d'avoir, en retrouvant *les titres égarés de la dignité humaine*, créé un verbe intellectuel et moral à l'usage de toutes les nations. Les peuples affranchis ont compris la puissance de ce service et ne l'ont pas oublié !

Mais sachons convenir que, au point de vue de l'organisation sociale, la révolution n'a pas encore su trouver sa véritable formule politique, ou que tout au moins elle n'a jamais réussi à l'appliquer. Elle a détruit l'ancien régime : elle ne l'a pas remplacé ! Dans son effort, elle a dépassé le but qu'elle voulait atteindre. Elle avait trouvé une société étagée depuis la base jusqu'au sommet ; elle en a dissipé les éléments aux quatre vents de l'horizon, et elle a substitué aux classes qui constituaient l'ancien régime

cette foule anonyme qui forme le fond des sociétés modernes.

Mais quand il s'est agi de réaliser, pour ces masses moralement émancipées, les conditions d'une vie libre et d'une organisation durable, la révolution s'est trouvée impuissante, et le problème attend encore sa solution.

Attachée à son œuvre, dirigée par des esprits systématiques, entraînée par sa passion, la révolution a eu trop souvent le tort de ne pas s'apercevoir qu'à mesure qu'elle détruisait des abus, elle en faisait naître d'autres.

Je n'examinerai pas si elle aurait mieux fait, au lieu de détruire les institutions, d'en modifier les principes et de faire servir à l'édification du monde nouveau les éléments qui avaient été la base de l'ancien.

A quoi bon cette critique rétrospective? il vaut mieux voir le caractère général de l'œuvre, saisir le point par où elle pèche aujourd'hui, et aviser.

L'aristocratie gênait la révolution : la révolution a cherché à détruire l'aristocratie. Les priviléges de la noblesse l'offusquaient : elle en a secoué le joug. Elle a eu raison.

Toutes les institutions qui blessaient l'égalité ont été impitoyablement sacrifiées au triomphe du nouveau principe.

La magistrature, constituée sur le principe de la vénalité des charges, formait comme un second ban de l'aristocratie : la magistrature a été déshéritée de ses

prérogatives. Les parlements avaient perdu peu à peu leur popularité, et le pays a vu tomber successivement, presque sans résistance et presque sans regrets, ces centres d'indépendance locale, qui, malgré les abus attachés au principe de leur institution, avaient souvent abrité la liberté politique et religieuse.

Ainsi la révolution brisait tous les vieux moules.

Elle ne s'est même pas arrêtée devant les divisions territoriales que le jeu spontané de l'histoire avait créées.

Paris, sous l'ancienne monarchie, n'avait pas la prépondérance qu'il a acquise depuis. Il régnait entre Paris et la France, par l'antagonisme des provinces les unes avec les autres et par l'antagonisme des provinces avec la capitale, un certain équilibre, qui avait au moins l'avantage de paralyser le despotisme administratif.

La révolution a aboli les provinces.

Qu'a-t-elle fait pour les remplacer? elle a inventé les départements. Dans son amour de l'unité, elle est tombée dans l'uniformité. Le privilége a disparu : l'arbitraire administratif est né.

Une magistrature unitaire remplaça les juridictions locales; seulement, on commit l'irréparable faute d'en confier l'investiture à ce pouvoir central, dont on ne se défiait pas assez, et, par cette imprudente concession, on rendit à l'ombre de la monarchie plus encore qu'on ne lui avait enlevé!

Quand la révolution avait commencé à passer de la

théorie à l'application, les dissentiments entre la France et l'Europe avaient éclaté. Il s'était fait un grand déchirement. Des protestations avaient surgi même dans les pays libres comme l'Angleterre ; mais il y avait eu quelques années de rapprochement et d'étude comparative des divers systèmes politiques. La France, qui a parmi les traits de son caractère national un certain esprit d'imitation, s'était éprise de la constitution politique de l'Angleterre.

La logique de la révolution aboutissait fatalement à l'établissement d'un gouvernement républicain ; cette nécessité ne fut pas aperçue, tout d'abord, par les esprits les plus enclins aux nouveautés révolutionnaires ; elle s'imposa néanmoins. Mais le caractère profondément unitaire de la révolution était un obstacle. La république ne peut vivre qu'avec des emprunts plus ou moins larges au principe fédéraliste ; impossible d'y songer en pleine terreur. Le pays se contracta, pour ne point succomber sous l'effort de la coalition étrangère. Le régime du comité de salut public fut plutôt une bataille qu'un gouvernement. Le directoire s'affaissa sous lui-même et se trouva sans force devant le coup d'État de brumaire. La France de 89, sous la main du premier Napoléon, subit un despotisme presque plus absolu que celui de l'ancienne monarchie. Elle se crut de nouveau maîtresse de ses destinées lorsque, en 1814 et 1815, elle se lança dans cette voie de la monarchie constitutionnelle, qui lui donna de longues années d'un bien-être relatif et d'une liberté plus

appréciée et plus appréciable aujourd'hui qu'elle ne l'était alors, mais qui, il faut bien le dire aussi, a eu pour elle l'inconvénient de l'emporter trop longtemps et trop loin de sa propre tradition. Deux fois, de 1815 à 1830, et de 1830 à 1848, elle fit l'épreuve de cette forme de gouvernement; chaque fois, dans des conditions cependant bien différentes, l'épreuve a abouti à une révolution.

En 1848, la république a reparu pendant une courte période, juste assez longtemps pour démontrer l'impossibilité de concilier l'existence d'un gouvernement républicain avec un système de centralisation exagérée comme la nôtre. Le gouvernement personnel a reparu. Il dure encore, et l'opposition libérale se consume en efforts plus ou moins heureux pour détendre les ressorts de ce gouvernement. Voilà où nous en sommes.

IX

Toute la question est de savoir si nous nous déciderons une bonne fois à appliquer le seul remède qui puisse guérir le mal dont nous souffrons.

Or ce remède consiste à reconstituer la vie pro-

vinciale, non pas sur la base du privilége, mais sur la base de l'égalité et de la liberté. Pour être efficace, cette reconstitution doit être opérée sur une large échelle.

Il y a bien des programmes de décentralisation : les uns timides, les autres hardis. Les plus hardis sont les meilleurs. Une réforme qui consisterait à rendre aux communes la nomination des maires, à augmenter timidement les attributions des conseils municipaux et des conseils généraux, en supprimant même, si on veut, la division administrative qui se nomme arrondissement, serait loin de donner à mes idées une satisfaction suffisante. Le programme de Nancy, qui, tel qu'il était, a effrayé tant de personnes, me semble anodin. A mon sens, c'est trop ou trop peu. Je tiens moins du reste à désarmer l'autorité, qu'à étendre la liberté, à la faire vivre, à lui donner une part de délibération et d'action dans la solution des intérêts qui touchent à la vie des différents groupes collectifs.

Je ne viens pas, encore une fois, proposer de détruire la centralisation, mais je viens proposer de modifier profondément les conditions dans lesquelles elle s'exerce. Il faut limiter la centralisation sur les points où elle est trop grande; il faut la développer sur les points où elle n'agit pas avec assez de vigueur.

Impossible d'atteindre ce résultat, sans un remaniement complet de notre géographie politique.

A ceux qui seraient tentés de trouver cette idée

trop radicale et trop révolutionnaire, je réponds : Réfléchissez y bien, vous verrez qu'elle est plus prudente et plus conservatrice qu'elle ne semble l'être au premier abord.

Ce qui est révolutionnaire, c'est notre division administrative actuelle. Elle n'a pas encore cent ans de durée, et l'état de choses qu'elle a remplacé avait vécu des siècles. N'a-t-on pas le droit de lui dire :

Le temps n'épargne pas ce qu'on a fait sans lui?

Le département est une création purement artificielle de la loi. La province s'était faite empiriquement, par l'instinct du peuple, et sous l'influence des besoins et des événements qui rapprochaient les membres de la famille française. Jugez d'après cela et dites moi quel est le terrain le plus solide.

J'ai au cœur une conviction profonde, une conviction qui m'est chère, et qui me donne le courage d'écrire ce que j'écris. C'est que sous la France, telle que nous l'ont faite la Révolution et l'Empire, dort une autre France qu'il faut réveiller, parce qu'elle garde en elle le dépôt d'une civilisation conforme à nos véritables instincts et à notre véritable génie national.

Nous avons en France trois traditions : la tradition royaliste, la tradition aristocratique, et la tradition démocratique et républicaine.

Je ne m'occupe pas de la tradition royaliste; à chacun ses affaires.

Je ne m'occupe pas davantage de la tradition aris-

tocratique. Un nom illustre, dignement porté, sera toujours une recommandation, mais les prétentions nobiliaires n'ont plus aujourd'hui d'importance politique sérieuse. Il y a longtemps que la distinction des trois ordres a été abolie. Qui pourrait, à moins d'être fou, songer à la rétablir? Nous avons au moins gagné une chose aux écrasements de la fin du siècle dernier, c'est qu'il n'y a plus de classes dans la société française, et que l'égalité religieuse et civile est à jamais fondée.

Mais quant à la tradition démocratique et républicaine, pourquoi la dédaigner? On ne bâtit pas en l'air. Il faut toujours creuser le sol pour établir les fondations d'un édifice. On dirait que nous avons peur de notre passé. C'est tout à la fois de l'ingratitude et de la maladresse. La conception de la république unitaire, applicable à une grande nation centralisée comme la France, est une idée relativement moderne. Elle ne remonte pas, je crois, dans notre histoire, à plus de cent cinquante ans; mais le vieil esprit d'indépendance locale, le sentiment énergique de la liberté communale, gardons-nous de l'oublier, c'est le fonds et le tréfonds de la tradition française.

J'insiste donc sur mon *delenda Carthago*. La division politique et administrative de notre pays a besoin de retouches.

Comment la France est-elle aujourd'hui divisée? elle est divisée en communes, en cantons, en arrondissements, en départements.

Il ne suffit pas, suivant moi, d'agir sur un de

ces éléments : il faut agir sur tous à la fois. Il faut étendre la commune dans la mesure des convenances territoriales, en donnant au canton une existence qui lui manque. Il faut agrandir les départements, ou créer entre les départements et l'État une subdivision intermédiaire, une subdivision provinciale.

Quand on aura fait cela, aura-t-on fait tout ce qui est nécessaire? pas encore, à mon sens. Ce n'est que la première partie de la tâche. Il y en a une seconde à accomplir. Ces éléments territoriaux une fois modifiés, il faut les relier entre eux plus intimement qu'ils ne le sont aujourd'hui. Il faut que la commune adhère au canton, que le canton adhère au département, que le département adhère à la province, par un système d'engrenage plus large, plus puissant, plus profond que celui qui existe dans notre organisme politique.

Paris devient une ville cosmopolite. C'est très-bien. Paris entre tous les jours en communication intime avec les autres capitales de l'Europe. Je m'en réjouis. Paris devient tête de pont pour la confédération future des États-Unis d'Europe. A merveille.

Mais Paris oublie la France, et il faut la lui remettre en mémoire. Malheur aux villes qui ne se soucient pas assez des campagnes! Le moellon, le marbre et l'or ne doivent pas faire négliger la terre.

X

Reprenons, pour les examiner tour à tour, les diverses données du problème qui nous occupe.

Étant admis le principe de la décentralisation, cherchons où nous devons placer notre principal levier d'action. Est-ce dans la commune, est-ce dans le canton, est-ce dans le département agrandi?

Un premier fait me frappe dans la constitution des communes: c'est leur inégalité, au point de vue du chiffre de la population qui les compose. Parmi les communes rurales, j'en aperçois de toutes petites; parmi les communes urbaines, j'en rencontre de très-importantes. Cette inégalité est-elle bonne? Si elle est mauvaise, n'y a-t-il pas un moyen de la corriger? Convient-il, dans tous les cas, d'appliquer une organisation similaire à des groupes aussi dissemblables?

Sans doute il peut paraître extraordinaire qu'un village de mille habitants soit une commune au même titre qu'une ville de quatre-vingt mille âmes. Car alors les fonctions municipales ont bien moins d'importance sur un point que sur un autre; mais

que faire à cela? c'est la nature des choses qui le veut ainsi. On a dit avec une certaine raison : La commune existe par elle-même, on ne la crée pas. Le législateur ne fait que consacrer son existence.

Il est trop important que les chefs de famille trouvent à leur portée immédiate un centre représentant à leurs yeux le premier embryon de la vie sociale et le premier germe du patriotisme pour qu'on puisse songer un instant à supprimer les petites communes et à les *absorber* dans des circonscriptions plus étendues.

Seulement, nous verrons tout à l'heure qu'il est possible, sans rien détruire, de corriger ce qu'il y a de fâcheux dans cette disproportion par trop grande des éléments de la vie municipale.

Nous plaçant maintenant en face du terme opposé de la question, quand la loi rencontre, non plus une commune qui lui paraît trop petite, mais une commune qui lui semble trop grande, soit pour la facilité de l'administration, soit pour la sécurité du pouvoir, que doit faire la loi? Prenons pour exemple, si vous voulez, des villes comme Nantes, Tours ou Bordeaux. Doit-elle fractionner l'administration et faire coexister des conseils municipaux par quartiers avec un conseil général pour la ville entière?

La question, au premier abord, a l'air d'avoir une grande importance. En y réfléchissant bien, on ne tardera pas à s'apercevoir que, pour le moment au moins, sa solution, dans un sens ou dans un autre, n'importe guère à l'ensemble des idées qui nous occupent.

J'en donne immédiatement le motif. Il y a une telle cohésion dans les intérêts d'une ville, que l'unité s'établit naturellement et qu'une grande cité n'est pas beaucoup plus difficile à administrer qu'une petite. Plus la ville est grande d'ailleurs, plus on a la chance de rencontrer parmi ses habitants des administrateurs éclairés et habiles. Donc, sauf pour les villes exceptionnellement populeuses, le fractionnement n'est nullement nécessaire et la loi a suffisamment pourvu aux nécessités sociales qu'elle avait à sauvegarder, en augmentant le personnel des conseils municipaux, au fur et à mesure que l'agglomération présente un chiffre plus élevé de citoyens.

Au point de vue politique, craindrait-on que les communes soient animées d'un trop grand esprit d'indépendance? Hélas! nous sommes à l'abri de ce péril, et nous penchons visiblement du côté opposé! Les communes sont trop loin de l'État pour lui porter ombrage. On ne compromet que ce qu'on touche, et on ne combat que ce qu'on sent. Les communes urbaines, d'ailleurs, qui seules pourraient manifester quelques velléités d'opposition, sont trop bien noyées dans l'océan des communes rurales, pour devenir jamais une menace pour l'autorité centrale.

Ah! n'ayez pas peur, nous sommes parfaitement liés, et les rois du monde, quand ils ont de l'esprit, doivent bien rire de nous, dans leurs petites réunions, en songeant avec quelle facilité les peuples se laissent conduire. Et dire que deux fois, en 1830 et en 1848, nous sommes rentrés en pleine posses-

sion de nous-mêmes, et que deux fois nous avons manqué l'occasion de nous émanciper de cette tutelle administrative, qui nous constitue à l'état de minorité, qui nous empêche d'être véritablement des citoyens, de nous montrer dignes de la liberté politique et d'en jouir.

Dans l'état de nos institutions et de nos mœurs politiques, le grand organisme qui fonctionne solitairement au centre, n'a donc rien à redouter de l'*an-archie* communale. Ce qui est à craindre, c'est l'atonie, la mort industrielle, l'extinction de l'activité sociale.

Notre législation politique, au surplus, porte elle-même témoignage de la complète sécurité de l'autorité centrale. De toutes les municipalités de France, elle n'en redoute que deux : beaucoup Paris et un peu Lyon. Aussi, malgré son goût dominant pour l'uniformité, a-t-elle créé pour ces deux villes un régime exceptionnel.

Rien ne prouve mieux l'annihilation de la province et la prépondérance politique de Paris que ce sentiment éprouvé par le gouvernement, qu'il ne serait pas en sûreté dans la capitale, tête à tête avec une municipalité librement élue par le suffrage universel. Et le fait est que les souvenirs de la commune de Paris peuvent, dans une certaine mesure, expliquer ces appréhensions. Le jour où la province serait constituée, grâce à un bon régime de libertés locales, ce péril s'évanouirait ou tout au moins serait-il considérablement atténué.

Au lieu de couper le nœud gordien, on pourrait alors le dénouer par un système mixte et une division hiérarchique des pouvoirs municipaux, division qui se justifierait par l'immensité des intérêts accumulés dans Paris. Mais, franchement, l'anomalie politique, qui consiste à supprimer pour tous les habitants de Paris l'exercice des libertés municipales et à confier l'administration de leurs intérêts à une commission choisie par le pouvoir, est une anomalie bien grave, et l'on comprend qu'elle donne lieu, de la part de tous les amis de la liberté, aux réclamations les plus énergiques.

En conclusion, j'accepte comme vraie l'idée généralement répandue, qui prend la commune pour l'une des bases de la réforme tendant à l'accroissement de nos libertés locales. Seulement, il ne faut pas s'arrêter là ! Par les raisons déduites plus haut, la commune, isolée comme elle l'est, sans autre lien avec le centre que sa subordination à l'autorité, ne saurait jouer dans nos sociétés modernes un rôle bien considérable. Il importe que la liberté y règne, parce que, dans une démocratie organisée sur la base du suffrage universel, la liberté doit régner partout. Mais il y a plus que de la naïveté à croire que, parce que le despotisme préfectoral cesserait de peser sur les petits intérêts municipaux, il s'opèrerait en France une grande recrudescence d'indépendance ou un grand rayonnement de liberté.

Une réforme, qui se renfermerait dans ces timides données, courrait risque, je le crains, de trouver,

dans les conseils municipaux, un esprit de timidité, de routine et d'économie exagérée. Le sentiment de l'interêt public y serait arrêté trop souvent par de petites passions locales.

Nous sommes toujours, quand nous parlons de communes, sous l'influence d'un mirage historique qui égare notre jugement. Nous jugeons trop ce que sont les communes par ce qu'elles ont été et par ce qu'elles pourraient être. Les communes ont eu au moyen âge une véritable importance par bien des raisons qui n'existent plus aujourd'hui. La société n'était pas alors tirée au cordeau administratif, comme elle l'est maintenant. L'ennui politique n'était pas né de l'uniformité. Les communes s'étaient organisées en vue de résister à une oppression locale. Le mouvement, la vie, la passion s'y trouvaient naturellement implantés. Un intérêt commun les avait rapprochées de la royauté, qui voyait en elles un point d'appui utile contre l'aristocratie féodale. Les communes se trouvèrent ainsi, sans le vouloir et sans le savoir, attirées en pleine scène politique et appelées à faire leur partie au grand jeu de l'histoire.

Dans nos temps d'excessive centralisation, rien de pareil n'est à constater. Les communes rurales sont entrées dans le domaine de la pastorale ou de la monotonie administrative. Nous savons tous ce que ces aspects de la vie des champs peuvent avoir d'intéressant pour le philosophe et pour le moraliste. Là se trouve le berceau de ces fortes et saines populations dans le sein desquelles il faut toujours venir

puiser la sève qui rajeunit les populations étiolées des villes. Sur ce modeste terrain se présentent des questions de salubrité et de bien-être qui méritent la plus sérieuse attention. Malheur à l'homme qui considérerait d'un œil sec la petite mairie de village, l'humble église de campagne, la maison d'école, l'ouvroir ou la salle d'asile! De l'ensemble de ces institutions, répétées partout, dépend la vie sociale d'un grand pays. Faire régner l'ordre, l'amour du mieux, le goût du confortable, là où ne se rencontreraient, sans l'impulsion d'une administration paternelle et éclairée, que la gêne ou l'incurie ; substituer la lumière, la tolérance et la véritable inspiration religieuse à la place du bigotisme ou de l'indifférence; faire la guerre à l ignorance et détruire la misère, c'est une mission digne de toutes les préoccupations du législateur.

Mais ce n'est pas au sein de la commune qu'il faut se placer, pour trouver la force de levier nécessaire à l'accomplissement de ces miracles. Il est indispensable de remonter d'un et même de plusieurs degrés dans la hiérarchie administrative.

XI

La commune libre, dans un grand pays comme la France, c'est beaucoup sans doute, mais ce n'est pas tout. La commune libre, c'est la base, mais ce n'est pas le couronnement de la liberté politique. La commune libre, c'est le sol sur lequel le législateur peut édifier le monument de la liberté, ce n'est pas le monument lui-même.

Pour qu'il sorte de terre et que nous puissions en apprécier les proportions et les contours, gravissons un échelon de plus.

Au-dessus de la commune, il y a le canton. Sans vie cantonale, la liberté de la commune n'est qu'une pierre d'attente.

Les cantons, qui nous apparaissent au second degré de cette échelle représentant la vie collective de la nation, les cantons me frappent sous un double aspect. Ils présentent à mes yeux un chiffre de population relativement élevé, et, quoiqu'entre les divers cantons l'inégalité soit grande, elle me semble moins choquante que pour les communes. Le canton, dans la distribution de la vie politique et de

l'organisation sociale, doit donc avoir une part d'activité plus grande que celle qui lui est attribuée par nos lois.

Le canton n'est qu'une abstraction aujourd'hui. Il doit devenir une division réelle, vivante. Quel est le moyen? donner au canton, une représentation municipale, créer des conseils cantonaux. Si les cantons avaient des budgets, des attributions, on y verrait naître des affaires, des intérêts, des passions. La société, qui est comme immobile et paralysée, se mettrait en marche.

On a proposé de composer les conseils cantonaux de délégués des conseils communaux, nommés par élection dans le sein de ces petites assemblées.

C'est une bonne idée! Un homme d'esprit, point spécial en ces matières du reste, puisqu'il ne fait pas de la politique le but ordinaire de ses travaux, mais un des maîtres de notre littérature contemporaine, M. Émile Augier, a publié en 1864, sur ce sujet, une petite brochure remplie de verve, de bon sens, d'aperçus ingénieux.

L'idée décentralisatrice a été, au sein des écoles démocratiques, patronnée par de grands esprits, par de graves autorités. Nous pourrions citer Royer-Collard, Odilon Barrot, Élias Regnault, Béchard, Raudot, de Tocqueville et beaucoup d'autres. Il nous a paru intéressant de placer à côté de ces témoignages celui d'un homme de lettres, celui d'un passant de la politique.

Comme c'est surtout au point de vue électoral

que la question se présentait à l'esprit de M. Émile Augier, il n'a fait qu'indiquer les conséquences sociales qui devaient découler de la réforme par lui proposée, mais il les a distinctement entrevues.

« En rendant au pays, dit-il, l'administration graduelle de ses affaires à tous les étages de la représentation, en assurant sa participation réelle à la politique du souverain, le suffrage mixte fonderait la liberté, non plus cette liberté tumultueuse et stérile, qui est une arme, mais la liberté calme et féconde, qui est un instrument. »

Et plus loin, il ajoute :

« L'égalité que notre révolution a entendu fonder n'est pas un niveau : c'est le droit du mérite substitué au privilége, l'inégalité naturelle substituée à l'inégalité de convention; autrement l'égalité serait incompatible avec la hiérarchie. Or, *la hiérarchie est la structure essentielle à toute société*, à une société démocratique plus qu'à aucune autre.

« Entendons nous bien sur l'idée de hiérarchie. Il ne s'agit plus, il ne peut pas s'agir aujourd'hui de parquer la nation dans des cadres immobiles, dans des castes d'institution divine : autant c'était conforme au principe de l'ancien régime, autant ce serait contraire au principe moderne. La hiérarchie démocratique, fondée sur le droit de l'intelligence, doit être mobile comme son élément; loin de mettre obstacle à la libre circulation des forces vives du pays, elle lui est nécessaire : c'est un escalier au mérite. »

L'ingénieux académicien ne borne pas son système

à l'organisation d'une existence politique cantonale, et à une formule d'adhérence entre la commune et le canton, par l'élection indirecte des délégués municipaux, il poursuit son idée dans les conséquences les plus radicales. Il demande que les conseils généraux soient composés de délégués des conseils cantonaux.

Il raisonne ainsi : « Les membres de cette seconde assemblée — l'assemblée cantonale — ne sont déjà plus dans des relations aussi étroites les uns avec les autres que ceux de la première : mais le cercle de leurs travaux est plus étendu et les retiendra plus longtemps autour de cette table verte qui donne à une réunion d'hommes tant de moyens de se connaître à fond. Si donc le conseil cantonal avait à choisir un délégué au conseil général, il aurait acquis à la fin de sa session toute la compétence possible pour ce choix, et comme il aurait les mêmes causes de sincérité que le conseil municipal, on peut assurer que les conseils généraux se trouveraient composés de l'élite des conseils cantonaux. »

M. Émile Augier ne s'arrête pas encore. Il se demande pourquoi les conseils généraux ne seraient pas chargés à leur tour de choisir dans leur sein, à la fin de leur session, les délégués à ce grand conseil national, qu'on appelle la Chambre des députés, et qui pourrait alors s'appeler, à plus juste titre que chez nos voisins, la Chambre des communes.

Il formerait ainsi toute la vie représentative de la France de quatre cercles concentriques : conseil mu-

nicipal, conseil cantonal, conseil général, Chambre des députés, soudés ensemble par un système électoral qu'il qualifie de système électoral mixte.

Nous ne saurions adopter pour notre part une transformation aussi absolue des systèmes politiques qui régissent les Etats constitutionnels en Europe. Nous admettons sans conteste la délégation de la commune au canton. Nous admettons la discussion sur le second degré, sur la délégation du canton au département ou à la province. Mais ce sont nos colonnes d'Hercule; et nous ne consentirions à aucun prix à les franchir.

Pour la Chambre des députés, le mandat doit être direct, autrement il y aurait grave danger pour la société. Ce qui serait en péril, ce ne serait pas l'unité de la vie nationale : elle est trop profondément gravée dans nos mœurs, elle a des racines trop vivaces, pour être jamais ébranlée; mais ce qui serait en péril, ce serait la grandeur de la vie nationale. L'empreinte des intérêts généraux s'effacerait de notre civilisation, et elle perdrait ce qui fait sa gloire et sa force d'expansion.

La Chambre des députés ne doit pas être la représentation des communes, mais la représentation de la nation.

Revenant sur le terrain de la liberté cantonale, insistons sur ses avantages. J'en aperçois deux, qui ont une véritable valeur.

Le premier, c'est que le développement de la vie cantonale ferait disparaître la disproportion qui

existe entre les communes rurales et les communes urbaines.

Le second, c'est qu'il fournirait une pépinière de citoyens façonnés à la vie administrative. Notre personnel politique va se rétrécissant de jour en jour. Ce ne sont cependant pas les hommes qui manquent en France. Notre pays est aussi fécond en valeurs morales, en richesses intellectuelles, qu'en ressources naturelles et géologiques. Une seule chose manque, l'occasion pour les hommes de se produire et d'acquérir la notoriété et l'expérience.

Tout le secret de la politique moderne doit converger vers un double but : remuer la province et calmer Paris.

XII

Dans notre hiérarchie actuelle, au-dessus du canton vient l'arrondissement.

La division territoriale qui se nomme arrondissement a peu de partisans parmi les personnes qui s'occupent de questions administratives. Je me bornerai, quant à présent, à dire que, sous un rapport au moins, cette défaveur me semble méritée. Réservons la question pour la traiter plus loin.

XIII

La division par départements semble à beaucoup d'esprits une des plus précieuses conquêtes de la révolution. C'est l'arche sainte, et l'on semble téméraire quand on ose y toucher. Je suis cependant obligé, pour le développement ultérieur de mes idées, de confesser que, par rapport à l'étendue de la France, je trouve nos départements trop petits et trop nombreux.

Si, au moment où la loi d'organisation départementale a été faite, le législateur avait été complétement dégagé de toute autre préoccupation que celle de l'objet même offert à ses méditations, en songeant à la grandeur de l'assemblée qui a fait cette loi, il y aurait sans doute de la témérité à prétendre réviser son œuvre.

Si le pays, au point de vue de la facilité des communications, au point de vue des possibilités administratives, au point de vue du développement des intérêts, était encore dans les mêmes conditions que du temps de la première assemblée constituante, toute proposition de réforme à cet égard pourrait paraître prématurée.

Mais il n'en est rien.

Nous verrons, en nous reportant à la discussion de la loi, les raisons graves d'ailleurs, mais éminemment contingentes et accidentelles, qui se sont présentées à l'esprit de nos pères et ont inspiré leurs résolutions. Les chemins de fer et la télégraphie électrique ont rapproché le centre des extrémités et mis le territoire tout entier à la portée de la voix et sous la main du ministre de l'Intérieur. La France agricole et industrielle de 1868 ne ressemble plus à la France agricole et industrielle de 1790.

Que de présomptions en faveur de la convenance d'un changement à introduire dans notre législation!

La question est tout à la fois territoriale et administrative.

Envisagée sous ce second aspect, elle ne se présente plus comme pour le canton, où il s'agissait de créer un organe nouveau. L'organe existe. Il se nomme conseil général.

Seulement le législateur a marchandé d'une main avare aux conseils généraux et les attributions et la durée même de leur existence.

Il leur mesure le temps, qui est la condition de la vie. Il ne leur accorde que des sessions éphémères, en les soumettant, pour leur convocation, à l'omnipotence du souverain. En dehors d'une compétence spéciale, rigoureusement restreinte, il ne leur permet que l'innocente et platonique satisfaction de faire des vœux.

Il faut bien le dire, depuis l'organisation du régime constitutionnel en France toutes les lois sur les conseils généraux ont été des lois de défiance, et le régime qui pesait sur ces assemblées n'a cessé de s'aggraver.

Est-ce un bien? est-ce un mal? Dans notre conviction, c'est un mal, dont nous ressentons profondément les atteintes. C'est plus qu'un mal, c'est le mal lui-même, qui paralyse chez nous la vie politique, dans ce qu'elle aurait de normal et de sagement progressif. C'est le mal qui produit l'instabilité des gouvernements et la periodicité des révolutions. C'est le mal qui empêche la politique vraiment conservatrice de se fonder. C'est le mal qui nous expose à l'anarchie, et qui, bien plus que notre prétendue indifférence ou notre prétendue légèreté, nous compromet aux yeux des nations étrangères, en leur laissant croire que nous sommes une race sachant conquérir, mais ne sachant pas garder la liberté. C'est le mal qui depuis plus d'un demi-siècle empêche les classes moyennes de se montrer capables de gouverner. C'est le mal qui, depuis le même temps, empêche les classes ouvrières de s'organiser pacifiquement. C'est le mal qui, au point de vue de l'industrie et du commerce, produit les inégalités choquantes du luxe et de la misère, entretient les chômages, les crises commerciales, fait de la question sociale, qui grandit comme une marée montante, un péril, tandis qu'elle pourrait être un port de salut. C'est le mal qui, au point de vue de la politique

extérieure, nous livre sans défense, sans possibilité de résistance, à tous les hasards et à toutes les aventures. C'est le mal qui fait que, ne ressemblant plus à aucun des Etats constitués en Europe sur d'autres bases, nous effrayons tout le monde, et ne séduisons plus personne. C'est le mal qui, s'il dure encore longtemps, amènera l'Europe à douter de la légitimité de cette grande révolution de 1789 qui aurait dû placer la France à l'avant-garde des peuples libres.

Otez la cause, l'effet disparaîtra immédiatement. Non, la France n'est ni dégénérée, ni abâtardie. La sève de l'enthousiasme, de la virilité politique n'est pas éteinte en elle. Malgré toutes nos défaillances, nous avons gardé la liberté philosophique et la liberté sociale plus grandes qu'en aucun point du monde.

Seulement nous nous sommes attardés trop longtemps, depuis 1789, dans une voie qu'il était peut-être nécessaire de suivre à l'origine — je ne récrimine pas contre le passé — mais dans laquelle, au point de vue de la liberté politique, nous avons marché de déceptions en déceptions.

Il est temps de revenir à la bifurcation, et de nous amnistier devant l'histoire et devant l'avenir.

Nous avons cru que dans un pays égalitaire on pouvait fonder la liberté générale sur une ou deux assemblées, dont l'une directement élue par un suffrage, soit restreint, soit universel. Nous avons cru que cette liberté était conciliable avec un système

de centralisation excessive des communes, placées sous la tutelle administrative, et des conseils généraux, privés d'une indépendance sérieuse et de larges attributions politiques.

Nous l'avons cru sur la foi de l'expérience anglaise, qui s'est faite dans d'autres conditions, avec une autre race, douée d'un autre tempérament que le nôtre, dans un pays protestant, non nivelé par une révolution radicale comme la révolution de 89; dans un pays qui garde vestige d'aristocratie, et où la vie provinciale s'est conservée avec ses traditions judiciaires et sociales.

Nous l'avons cru : eh bien ! c'était une illusion. Nous nous sommes trompés. Retournons à l'école et reprenons la science politique par l'alphabet.

Dans un pays où le dogme de l'égalité a été proclamé et réalisé, la liberté générale n'est possible qu'à la condition de s'appuyer hiérarchiquement sur une série d'institutions et de libertés locales.

Là est le point culminant du système que j'entends défendre et soutenir. Là est le point culminant de la réforme que l'école décentralisatrice propose aux hommes d'autorité, comme aux hommes de liberté, et sur laquelle elle appelle les méditations de tous ceux qui aiment leur pays, et qui veulent l'ordre, mais avec la liberté et le progrès.

Qu'est la province aujourd'hui? peu de chose. Que doit-elle être ? beaucoup.

Bien loin de se défier des conseils généraux, une politique à la fois progressive et conservatrice de-

vrait s'appuyer sur eux, leur distribuer sans parcimonie des devoirs à remplir, des droits à exercer, des missions à accomplir, avec des ressources pour faire face aux nécessités qu'amèneraient ces changements, en ne réservant à la tutelle gouvernementale que ce qui concerne les services généraux, le maintien rigoureux de l'unité politique dans le domaine de la loi, et la représentation des intérêts publics vis-à-vis des puissances étrangères.

Nous aurions pu intituler notre travail : *De l'extension des attributions des conseils généraux*, car c'est le fond même de notre idée. Mais nous avons préféré lui donner ce titre plus significatif et moins conforme à la langue politique moderne, *États provinciaux*, pour mieux accentuer notre pensée, soit au point de vue d'un remaniement des divisions territoriales, soit au point de vue de l'extension des libertés locales, soit au point de vue de l'intérêt qu'il y a, suivant nous, à rattacher les institutions de l'avenir au passé démocratique de la France.

En 1789, on a eu les cahiers de la province pour les états généraux. En 1868, il s'agit de rédiger les cahiers de la France pour les états provinciaux.

Ou nous nous trompons fort, ou nous n'aurons pas de peine à trouver dans la nature des choses, comme dans les enseignements de l'histoire, des considérations puissantes pour justifier les vœux que nous formons à cet égard.

XIV

Les hommes ont deux manières de se grouper : ils se réunissent dans des villes, ou s'éparpillent dans les campagnes. Il y a de plus ou moins grandes villes, il y a des campagnes plus ou moins peuplées. Rien n'est plus varié d'ailleurs que la manière dont se distribue la population. Ici, c'est une habitation isolée, perdue au milieu des champs et des bois : là, c'est un groupe de maisons réunies qui forment un hameau. Ailleurs, la concentration est plus drue, elle réunit un plus grand nombre de personnes, et les agglomérations diverses prennent, selon leur importance, des qualifications variées : le bourg, la petite ville, la grande ville, la capitale.

A mesure que la concentration augmente, l'aspect de la campagne s'éloigne et l'idée de la nature s'efface. Les mœurs changent. Au village ou dans les habitations isolées, l'homme est ramené sans cesse vers la pensée du sol, du travail qui le féconde et des productions qui sont la récompense du travail. Ces tableaux moralisateurs sont perdus pour lui, quand il est enfermé dans les villes. Je ne veux pas faire ici

de parallèle entre les plaisirs des champs et les joies du luxe à la ville. J'admets que nos instincts peuvent trouver dans les uns et dans les autres une satisfaction légitime. Qu'on me permette de rêver pour un instant. Ne serait-il pas à désirer que la population d'un pays pût jouir alternativement des charmes de la vie champêtre et des distractions de la vie urbaine. La civilisation ne doit rien avoir à envier à la barbarie. Or, rien de plus triste et de plus maussade à mes yeux que la condition de certains civilisés. Le sort de l'Arabe, au milieu des déserts mouvants de l'Afrique, me paraît préférable à l'existence casanière des parias de notre civilisation.

Que fait un homme intelligent, quand l'importance de sa fortune lui permet d'arranger sa vie de la façon qui lui plaît davantage? Il en passe une partie aux champs, une partie dans les villes. L'opulence qui s'emprisonne à tout jamais dans les murs d'une cité calcule mal ses chances de bien-être, de santé, de bonheur. Séjourner à la campagne, voyager sont de grands plaisirs. Les Anglais, nos maîtres en beaucoup de choses, l'ont compris. Les Anglais sont grands voyageurs. Ils passent quelques mois à Londres, pendant *la saison*. Le reste du temps, ils habitent dans les comtés.

Mais, dira-t-on, ce choix n'est facultatif que pour les riches. Les hommes qui sont obligés de travailler pour vivre n'ont pas cette alternative. Le travail est un frein : il attache l'ouvrier au lieu où est son gagne-pain. Tel dans les champs, tel dans l'atelier. Ceux-

ci à la clarté du soleil, ceux-là à la lueur du gaz.

Sans doute, et nous n'avons pas la prétention de poser une règle absolue, ni de remonter le courant de la destinée humaine ; mais les civilisations, en se développant, ont bien des ressources et elles peuvent enfanter bien des prodiges.

Qui assignera le terme des améliorations qu'on peut attendre, pour le bien-être de la communauté tout entière, de l'accroissement de la fortune publique, de l'extension des grands travaux d'intérêt international, du développement des associations ouvrières ?

L'histoire même du travail nous fournirait au besoin des exemples et des encouragements. Dans l'ancienne organisation des maîtrises, les ouvriers ne commençaient-ils pas par faire *leur tour de France?* Les ressources, bien modestes alors, d'un compagnonnage encore rudimentaire leur en fournissaient les moyens. Dans nos sociétés de large épanouissement industriel, avec le secours de la vapeur et du rail, et grâce aux progrès des sociétés coopératives, ne saurons-nous pas faire plus et mieux, réaliser le bienfait de la circulation à bon marché, et trouver un remède aux chômages de l'atelier urbain, par les compensations du grand atelier rural? Les ouvriers maçons de la Creuse, qui viennent gagner pendant quelques mois de travail à Paris la sommes nécessaire pour payer au poids de l'or le petit champ objet de leur légitime ambition, ces ouvriers ne réalisent-ils pas une des données du problème ?

Ne désespérons pas de l'avenir. Ayons foi dans le progrès.

Il trouvera le secret de mieux proportionner le développement de la vie aux champs avec les progrès de la vie dans les cités.

Cette proportion, dans notre société française, est loin d'être ce qu'elle devrait. Il en résulte qu'on ressent plus les inconvénients que les avantages de l'autorité centrale. L'autorité centrale a en elle-même une force d'initiation qui devrait lui permettre de stimuler l'individu quand il s'endort, et de vaincre les résistances que l'inertie des petites associations oppose au progrès. Telle qu'elle est constituée en regard de la province, l'autorité centrale ne remplit pas ce rôle. Elle nuit au contraire au développement de la liberté individuelle et de la liberté des groupes. Ces inconvénients tiennent à l'oubli de certains principes et à la mauvaise division géographique et administrative de la France. Si la liberté communale, la liberté cantonale et la liberté provinciale étaient organisées comme nous proposons qu'elles le soient, le pays tout entier se transformerait, les affaires prendraient un essor inattendu, et bien des résultats qui semblent aujourd'hui impossibles seraient facilement obtenus. Ne l'oublions pas : les communes sont de petits gouvernements, les gouvernements sont de grandes municipalités.

Les sociétés, suivant leur âge, suivant l'époque de maturité à laquelle elles sont arrivées, ont deux courants qui les traversent avec plus ou moins d'inten-

sité. Dans les sociétés qui se forment, l'impulsion part d'en bas pour arriver en haut. Dans les sociétés parvenues à un certain degré de civilisation, le foyer est au centre. La chaleur et la lumière se répandent de haut en bas. Il faut donc placer ces deux impulsions, ces deux courants dans les meilleures conditions d'attraction possibles. Il ne suffit pas que l'Etat soit très-éclairé et très-puissant, il faut qu'il puisse répandre avec beaucoup de facilité et sa puissance et ses lumières. Pour cela, il ne suffit pas que les communes, où doit aboutir son action, soient bien disposées à la recevoir. Il faut que les centres intermédiaires, considérés comme organes de transmission, aient une puissance d'organisation proportionnée au rôle qu'ils sont appelés à jouer.

XV

J'entends à l'avance beaucoup de gens qui vont s'écrier que les faits répugnent à ma théorie, que les populations rurales ont une propension à s'agglomérer dans les villes, qu'il est impossible d'arrêter cette tendance. J'ai plus de confiance pour ma part dans la puissance des idées et dans la force de la

loi. Le jour où l'on voudra sérieusement recréer en France la vie provinciale, il y a un moyen infaillible d'y réussir, et ce moyen n'est pas difficile à trouver.

Il consiste à intéresser la vanité et l'ambition des hommes à chercher en province les éléments de leur carrière : vous pouvez être sûrs qu'ils y resteront par la même raison qui les fait accourir à Paris, seulement cette raison agira en sens inverse.

Quand les ouvriers des campagnes quittent sans espoir de retour la maison qui les a vus naître, le champ qu'ils ont arrosé de leurs sueurs, pour aller s'engouffrer dans les villes, quand les bras manquent à l'agriculture, c'est un grand malheur; mais quand la vie de clocher se rétrécit et s'immobilise, c'est un malheur non moins grand. Il faut habituer les hommes à étendre le cercle de leurs intérêts et de leurs idées. Il faut placer auprès d'eux une sphère d'action qui ne soit ni trop éloignée ni trop étroite.

Le moyen que nous avons indiqué est le seul efficace : c'est celui qui consiste à développer en France, dans une large mesure, la vie cantonale. La vie municipale est une bonne base dans les villes qui ont une certaine population ; mais les communes rurales ont besoin de se grouper au canton pour rencontrer des intérêts assez nombreux, assez vivaces, assez féconds pour surexciter l'intelligence, développer les aspirations légitimes de cette ambition du bien-être et de l'aisance qui n'est blâmable que lorsqu'elle s'égare et cherche la satisfaction de ses désirs dans des moyens réprouvés par la morale.

La réforme administrative ainsi entendue contrarierait bien des préjugés : ce serait une atteinte portée au fétiche de l'uniformité. Loin de nous en effrayer, nous le verrions avec plaisir. Ce qui importe, c'est l'unité de la loi ; mais, dès que cette unité est sauve, il y a toujours avantage à placer le nerf de la vie sociale là où la vie sociale peut se développer. La vie est un fait, ce n'est pas une catégorie ; ce n'est pas avec un mètre qu'il faut mesurer les divisions administratives, et il faut accepter les différences qu'imposent la nature des choses, la division accidentelle du territoire, et cette démarcation qui s'établit forcément entre les populations agglomérées dans les murs d'une ville et les populations disséminées sur le territoire des campagnes. On veut que le pays fasse ses affaires par lui-même ; on veut que les citoyens s'habituent à penser et à agir avec indépendance. La condition première est que les citoyens puissent faire leur éducation. Il y a une condition non moins essentielle, c'est qu'il y ait des affaires, et que le chiffre des affaires, les occasions qui les font naître, les difficultés qui en surgissent, soient assez importants, assez nombreux pour solliciter l'intérêt de personnes ayant quelque valeur. Tous les éléments de la vie sociale se résument dans les budgets. La civilisation, après tout, n'est sous beaucoup de rapports qu'une question de comptabilité.

Prenez les budgets d'un trop grand nombre de communes en France. Ils sont si mesquins que des hommes riches et intelligents dédaigneront de s'en

occuper, ou, s'ils le font, ce sera par un sentiment de dévouement qui ne leur laissera que la satisfaction d'avoir fait un bien obscur, sentiment qui sera toujours gâté par la pensée du bien plus considérable qu'ils auraient pu faire. Détruire l'inégalité trop choquante des budgets municipaux par deux moyens : par le rapprochement des populations au sein de communes plus importantes, par le fractionnement de quelques-uns des chapitres du budget national. Voilà ce que nous voudrions voir tenter.

XVI

Tous les théoriciens qui s'occupent de décentralisation administrative condamnent sans pitié l'arrondissement. Comme division abstraite, et étant donné le régime administratif actuel de la France, je trouve l'arrondissement une superfétation, et la logique me conduirait aux conséquences adoptées par de très-bons esprits. Mais je raisonne au point de vue d'une évolution plus radicale. Les arrondissements peuvent n'être qu'un rouage inutile dans un système d'autorité administrative et devenir, sous un autre nom, d'excellents organes d'initiative ou de transmission

dans un régime de liberté administrative. Quel est, suivant moi, le but principal à atteindre? c'est de créer sur tous les points du territoire le mouvement, l'activité et la vie; d'engager les populations à constater leurs besoins; puis, ces besoins constatés, de les faire travailler elles-mêmes à les satisfaire. Si tel est le but, il serait souverainement impolitique, pour le plaisir d'une théorie, d'effacer d'un trait de plume l'importance relative d'une multitude considérable de centres, qui retiennent encore à un certain degré quelques parcelles de cette vie que l'unité des mœurs modernes a trop tendu à détruire. Ce sera au législateur à en tenir compte, lorsqu'il aura à tracer la circonscription des cantons.

Dans la réforme telle que je la conçois, c'est moins à la division administrative qu'il faut s'attacher qu'à l'importance réelle de la ville. Il serait certainement mauvais de toucher trop souvent aux divisions administratives. Mais nous péchons par l'excès contraire. La mobilité est de l'essence des mœurs politiques modernes. Le véritable principe est celui qui se pratique en Amérique, où la loi est favorable aux remaniements administratifs. Cela vaut mieux que de s'acharner à conserver des divisions qui ont pu avoir, mais qui n'ont plus leur raison d'être.

XVII

Nous pouvons encore, avons-nous dit, invoquer le témoignage de l'histoire. Pourquoi la Constituante a-t-elle remplacé les provinces par les départements? Est-ce une loi qui avait créé les provinces? non. Les provinces s'étaient faites par la force des choses et par le progrès naturel du temps. Interrogeons les contemporains sur le sens de la grande transformation territoriale qui s'est accomplie en 1790. Cet examen rétrospectif va nous fournir, si nous ne nous trompons, un argument très-fort en faveur de la thèse que nous soutenons.

L'organisation départementale actuelle n'a pas été créée en vue des besoins agricoles, industriels, commerciaux de notre pays. Elle a été inspirée par la pensée de détruire les derniers vestiges des pouvoirs et de l'influence de l'aristocratie.

« Après avoir aboli les priviléges — disait Mirabeau, — il serait imprudent de laisser subsister une administration qui pourrait offrir des moyens de les réclamer et de les reprendre. » Mirabeau indiquait deux autres motifs : d'abord, le vœu du pays, qui

avait donné à ses représentants un mandat impératif, et, en second lieu, la nécessité de remplacer l'ancien ordre judiciaire par un nouveau. Il ne voulait pas d'ailleurs de trop grands départements, parce que toute administration concentrée devient nécessairement aristocratique.

Voilà donc, tout compte fait, trois motifs. Existent-ils encore? Il est permis d'affirmer qu'aucun n'a conservé sa légitimité.

On ne peut plus craindre aujourd'hui de voir renaître les priviléges. On agrandirait le département, que cette mesure n'aurait certainement pas pour effet de reconstituer ou la noblesse, ou les substitutions, ou les parlements.

L'opinion a pu se manifester énergiquement, il y aura bientôt un siècle, pour l'abolition des provinces; mais, depuis, les choses ont bien changé de face : d'autres intérêts ont surgi dans la société, d'autres courants d'idées ont pris naissance.

Qui voudrait affirmer aujourd'hui que l'opinion se manifeste énergiquement pour la conservation des divisions départementales telles qu'elles sont établies?

L'idée d'agrandir la division territoriale qui s'appelle département rencontrerait certainement des contradicteurs. Beaucoup de gens qui n'y ont jamais songé seraient étonnés d'une pareille proposition. Mais la réflexion les convaincrait tôt ou tard de l'inanité des craintes qu'elle peut faire naître et du caractère suranné des préventions qu'elle soulève.

J'ai pu constater par de nombreuses conversations à Paris et en province, que le principe de la décentralisation est accepté par un certain nombre d'hommes politiques, même dans les hautes sphères gouvernementales, et qu'il provoquerait en sa faveur sur tout le territoire de la France des sympathies puissantes.

L'ancien ordre judiciaire n'est plus. Un nouvel ordre judiciaire, bien souvent remanié, lui a succédé.

La crainte d'introduire dans la société moderne un élément aristocratique en opposition avec ses tendances est une crainte chimérique. L'aristocratie personnelle et nobiliaire ne saurait revivre. Un équilibre territorial pouvant servir de frein à l'autorité centrale, l'extension d'une arène ouverte pouvant abriter des institutions bourgeoises ou ouvrières n'est pas un privilége, c'est une liberté.

D'après quels principes doit-on établir une division territoriale? Mirabeau voulait une division propre aux localités et aux circonstances, non une division mathématique et presque idéale. Ce vœu n'a rien perdu de son actualité et de son évidente justesse.

Si l'on arrivait à penser qu'une division régionale ou provinciale pût être établie sans inconvénient et au contraire avec beaucoup d'avantage, pourquoi cette division ne reproduirait-elle pas, d'une manière plus ou moins exacte, les démarcations de nos anciennes provinces? Suivant moi, c'est un résultat qui ne serait ni à craindre ni à désirer, le législateur mo-

derne devant surtout tenir compte des besoins nouveaux qui se sont produits dans le domaine de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. C'est le travail national, ce sont les nécessités de la production et de la consommation qui devraient surtout servir de mode régulateur dans une pareille transformation.

XVIII

Arrêtons-nous un instant sur ce parallélisme de l'organisation territoriale et de l'organisation judiciaire qui vient de nous être rappelé par la voix puissante de Mirabeau.

Tout changement territorial entraîne un changement correspondant dans la justice. Loin de fuir la conséquence, je la réclame avec énergie.

L'idée de justice et l'idée de gouvernement devraient toujours être deux termes identiques. Consultez l'histoire. Le premier usage que fait de son autorité tout pouvoir qui s'élève, c'est de s'arroger le privilége des attributions juridiques.

Nulle part l'usurpation n'est plus dangereuse. A mesure que les gouvernements se corrompent, l'idée

de la justice s'altère. Voulez-vous perfectionner le gouvernement? perfectionnez la justice. Un bon gouvernement ne devrait être que la liberté organisée sur la base et avec l'appareil de la justice.

Que d'écueils semés sur le chemin de la démocratie dans cette terrible question de l'autorité judiciaire! Tel principe qui commence par fonctionner en faveur de la liberté finit, avec le temps, par devenir un instrument de despotisme.

On a cru longtemps que l'inamovibité de la magistrature était une garantie absolue contre les inconvénients et les périls de l'ambition. On n'a pas tardé à s'apercevoir que la pratique était plus fine que la théorie et l'esprit plus fort que la lettre. Autre exemple. L'école libérale a salué comme une conquête la séparation des pouvoirs judiciaires et politiques, et elle a eu raison pendant bien longtemps; elle a eu raison, tant qu'a duré la lutte contre le souvenir des abus de l'ancien régime. Mais l'ancien régime vaincu et supprimé, la même cause a commencé à produire des effets inverses, d'autant plus que, par une étrange distraction, la liberté avait laissé consacrer par les diverses constitutions une exception à la règle, exception qui devait tôt ou tard emporter le système tout entier et lui faire produire des conséquences diamétralement opposées aux espérances qu'on avait conçues. *Toute justice émane du roi.* Cet axiome, qui a semblé au premier abord une conquête de la liberté, parce qu'il élevait une digue contre les priviléges des anciens parlements, a

fini par être la négation de la liberté elle-même.

Dans les gouvernements de droit divin, passe encore! Mais, dans les sociétés démocratiques fondées sur le suffrage universel, la logique exige impérieusement que le principe qui sert de base à la politique serve également de base à la justice. Autrement, il y a antinomie, source de conflits, de ruine et de révolution. Dans une république, la conséquence est rigoureuse. Dans une monarchie tempérée par des institutions libres, on peut admettre à la rigueur un système mixte, une transaction entre les deux principes.

Mais prétendre être libre et laisser l'autorité centrale nommer les magistrats, c'est tomber dans une étrange inconséquence. Si nous voulons entrer franchement dans les voies d'une démocratie normale, tout notre monde judiciaire est à refaire.

La magistrature française a en Europe un vieux renom d'intégrité, d'intelligence pratique, d'accès facile et de prompte expédition des affaires. Cette réputation est méritée. J'ai vécu trop longtemps au Palais pour ne pas avoir eu l'occasion d'apprécier les talents qui y brillent et les caractères honorables qui s'y rencontrent. Je sais ce qu'on peut y trouver de bienveillance, de bonne volonté, d'attachement au devoir et, à notre époque de débraillement social, en face de traitements souvent insuffisants, de véritable vertu et de véritable désintéressement. Mais la probité et les lumières, suffisantes pour la justice civile, attendent un complément pour la constitution de la justice politique. Il faut l'indépendance et une cer-

taine sorte d'indépendance, une indépendance qui soit tout à la fois, si je puis m'exprimer ainsi, intérieure et extérieure, apparente et réelle, une indépendance qui trouve sa garantie dans le principe de l'institution, au moins autant que dans la fermeté des caractères.

L'organisation judiciaire n'est pas une question de personnes : c'est une question d'équilibre social.

Le principe admis, l'application, je le reconnais, est délicate, parce que les données du problème sont, en quelque sorte, contradictoires.

Il répugne à ma raison que le mandat judiciaire soit un mandat perpétuel. L'homme n'est pas assez parfait pour que le legislateur lui permette de se faire un métier du droit permanent de juger ses semblables. C'est une arme trop dangereuse pour qu'on la lui laisse si longtemps dans les mains. J'en crains l'abus, et pour lui-même et pour les autres. Je l'avoue en toute sincérité de conscience, je m'épouvanterais à l'idée de passer toute ma vie à juger. La mission du juge me paraît surtout belle quand elle est un sacerdoce momentané, un mandat temporaire, et que l'homme appelé à cette fonction redoutable, préoccupante, quasi-divine, de punir ou d'absoudre son semblable, sort un instant de la foule pour y rentrer bientôt. *A priori* le juré me plait mieux que le juge.

Cependant j'ai trop aperçu le côté pratique des affaires pour ne pas reconnaître qu'il y a plusieurs domaines de la vie judiciaire où l'instinct, le bon

sens, la bonne volonté du juge improvisé ne suffiraient pas. Il faut encore la science et l'expérience.

Dans nos sociétés modernes l'équité ronge de plus en plus les feuilles des vieux parchemins sur lesquels sont inscrits les caractères sacrés de la loi.

Mais le droit est éternel. On peut le circonscrire, on ne le détruira pas. Quelle est la conséquence? C'est que le droit étant une science, il faut le temps de l'apprendre. Les affaires, d'ailleurs, considérées en elles-mêmes, ont certains aspects, certaines difficultés, certaines complications, dont on ne peut se tirer sans une pratique relativement assez longue.

Conduit par ces aperçus généraux, voici vers quel idéal inclinerait mon esprit.

Je voudrais une magistrature relativement moins nombreuse qu'elle ne l'est aujourd'hui, mise par l'élévation du chiffre des traitements dans une condition autre, ayant des occasions plus fréquentes de fonctionner avec le jury pour auxiliaire, placée dans un état social organisé de façon à offrir aux magistrats des tentations qui les engageraient, à un moment donné de leur vie, à échanger leurs fonctions judiciaires pour des fonctions administratives ou politiques.

J'aimerais mieux, je l'avoue, pour eux, ce mode de retraite que l'injure de la loi sur la limite d'âge, cette épée de Damoclès suspendue sur la magistrature, qui fait aux hommes un reproche de vieillir, transforme en grief ce qu'il y a de plus respectable au monde et se trompe parfois d'une façon si cruelle dans ses applications.

La question du reste n'est pas moins complexe dans ses détails que dans ses généralités. Beaucoup de systèmes sont en présence.

Nomination des magistrats par l'élection — au moyen d'un corps électoral légalement déterminé, — ou par le concours; choix du pouvoir exécutif parmi les noms portés sur une liste de candidats; recrutement de la magistrature par elle-même; application du jury à un certain nombre d'affaires civiles. Bien des moyens ont été proposés, essayés; beaucoup sont appliqués chez les nations autres que la France.

En Belgique, les juges de paix et les juges des tribunaux sont nommés directement par le roi.

Mais les conseillers des cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance de leur ressort sont nommés par le roi sur deux listes doubles, présentées, l'une par ces cours, l'autre par les conseils provinciaux.

Les conseillers de la cour de cassation sont nommés par le roi sur deux listes doubles, présentées, l'une par le sénat, l'autre par la cour de cassation.

Dans ces deux cas, les candidats portés sur une liste peuvent être également portés sur l'autre.

Toutes les présentations sont rendues publiques au moins quinze jours avant la nomination.

Les cours choisissent dans leur sein leurs présidents et vice-présidents.

Tout le monde sait qu'en Angleterre le jugement par jurés est admis dans les matières civiles comme dans les matières criminelles.

Dans plusieurs cantons de la Suisse le pouvoir exécutif reste étranger à la nomination des magistrats, dont le choix est abandonné à l'élection.

Le travail auquel je me livre en ce moment est trop général pour que j'indique ma préférence pour un des modes d'organisation judiciaire, ou que j'expose quelle serait, dans ma pensée, le meilleur moyen de les combiner entre eux. Ce sera l'objet d'une étude ultérieure.

Je ne veux que poser ici quelques principes et consigner quelques observations principales.

XIX

A mes yeux, le grand *desideratum* à réaliser dans la justice, c'est l'unité absolue du monde juridique.

La distinction entre la justice commerciale, la justice civile et la justice administrative, n'a pas de raison d'être. Il ne devrait y avoir qu'une seule espèce de tribunaux, sauf à diviser ces tribunaux par spécialités de chambres et de sections.

La justice est une par définition et par essence. Ses applications seules sont diverses : soit qu'elle décide un litige entre deux particuliers ou deux com-

merçants, soit qu'elle absolve un innocent ou qu'elle condamne un coupable, soit qu'elle fasse un règlement d'intérêts entre les citoyens et l'Etat ou les différents groupes administratifs, le principe est toujours le même.

Pourquoi des appareils divers, là où l'action doit être identique? Dans notre législation, le principe électif est appliqué aux juridictions consulaires. Si ce principe est bon, pourquoi limiter son exercice? S'il est dangereux, pourquoi ne pas le rejeter d'une façon absolue? Les anomalies sont toujours à éviter. L'institution des tribunaux doit être telle qu'ils offrent les mêmes garanties, et des garanties suffisantes d'impartialité, à l'individu, à la commune, au canton, au département ou à la province, et à l'État.

Le nombre des justices doit être proportionné à l'importance et au nombre des intérêts auxquels il s'agit de pourvoir. Il y a longtemps en France que sous ce rapport la proportion et l'harmonie ont cessé d'exister.

Les tribunaux sont beaucoup trop nombreux. Plusieurs de nos cours d'appel n'inscrivent pas à leur rôle un nombre suffisant d'affaires pour que l'existence de ces cours soit justifiée. Toute inutilité, ne l'oublions pas, est un abus qui entraîne d'autres abus.

Avec les moyens de locomotion actuelle, un tribunal par département serait plus que suffisant. Je crois qu'on n'est pas téméraire en affirmant que plusieurs cours pourraient être supprimées.

Le progrès du temps influe sur les institutions judiciaires comme sur toute chose. Dans les sociétes qui commencent, et dès leur origine, on voit apparaître sur le premier plan la justice civile et la justice criminelle. A mesure que les rapports sociaux se développent et se compliquent, le besoin d'une justice commerciale se fait jour, ainsi que la nécessité d'une justice administrative.

Comme les unes et les autres sont nées à des époques diverses, elles portent la trace de leur origine différente. Un jour vient dans la vie des peuples où le législateur est appelé à en faire la synthèse.

Ce jour n'est-il pas venu?

La justice criminelle — c'est là un des tristes côtés de la nature humaine — ne décroît guère dans ses besoins d'application. Mais, à mesure que les lois se simplifient, tout en se multipliant, à mesure que la jurisprudence s'affirme dans les plus infimes détails des conséquences à déduire des principes posés dans la législation, à mesure que les questions transitoires sont résolues, à mesure que l'industrie s'étend, que le capital mobilier l'emporte sur l'importance du capital immobilier, à mesure que la liberté se développe sur le marché commercial et tend à se développer dans la cité politique, quel phénomène voit-on se produire? La justice civile perd de son importance et tout le terrain abandonné par elle, est envahi par la justice commerciale et par la justice administrative. Les faits marchent dans ce sens. J'en conclus que les appareils juridiques ne peuvent

pas et ne doivent pas rester immobiles. Notre appareil juridique civil, qui est le plus ancien, a besoin de se rajeunir. Notre appareil juridique commercial, qui est le plus moderne, a besoin de s'étendre dans les grands centres, de se modifier dans les petits. Il y a trop de tribunaux civils. Sur certains points, les tribunaux de commerce sont insuffisants pour la besogne qu'ils ont à faire; sur certains autres, ils fonctionnent pour ainsi dire à vide, et n'ont pas de raison d'être.

Il ne faut pas juger des institutions par l'exemple de Paris. Il faut voir leur effet en province, et c'est à ce point de vue surtout que nous appelons l'attention de tous ceux qui s'intéressent à ces questions.

Nous possédons une institution dont l'importance s'est successivement augmentée et dont le rôle pourrait encore, suivant nous, être considérablement étendu. C'est l'institution des justices de paix.

Beaucoup de procès civils pourraient être arrêtés au seuil des justices de paix, beaucoup de petits procès correctionnels pourraient leur être dévolus, à la condition de renouveler le personnel de ces magistratures. Je reconnais que, tel qu'il est constitué aujourd'hui, il serait en général insuffisant pour le nouveau rôle que je voudrais voir jouer à l'institution. Ce rôle, je le comprends comme on le comprend en Angleterre, où les juges de paix exercent autour d'eux une sorte de protection sociale. Un résultat aussi désirable ne sera obtenu en France qu'à la condition d'élever le niveau de ces magis-

tratures assez haut pour tenter l'ambition et le dévouement des personnes possédant dans leur pays une véritable influence.

Nos réflexions ne s'appliquent pas seulement aux corps judiciaires, elles s'appliquent également à tout ce monde de professions libérales gravitant autour de la justice.

Les avoués, greffiers, huissiers, qui fonctionnent près de certains tribunaux, près de certaines cours, ont une situation précaire, insuffisante. Les charges ne se vendent plus, ou se vendent avec difficulté. Dans la plupart des chefs-lieux d'arrondissement, les patrons se plaignent de ne plus trouver de clercs.

On songe à simplifier les lois de la procédure pour rendre l'accès de la justice encore plus facile pour les plaideurs qu'il ne l'a été jusqu'à présent. On a raison, j'approuve cette réforme; à une condition, cependant, c'est qu'on trouvera des compensations pour le tort qu'on causera aux titulaires d'offices créés par la loi, qui ont vécu sous sa protection et qui ont dû compter sur la sécurité de leurs familles en échange des sacrifices qu'on leur demandait et des obligations qu'on leur imposait. J'approuve cette réforme, à la condition de racheter les charges dont on aura détruit la valeur.

Disons notre pensée tout entière. Toucher à un seul côté du problème, sans embrasser le problème complet, aborder la réforme judiciaire, en modifiant la situation de ceux qui sont placés sur les échelons inférieurs et en respectant le faîte de l'édifice, c'est

s'exposer à commettre tout à la fois une imprudence et une injustice!

Une imprudence, parce que la brèche une fois ouverte, si petite qu'elle soit, toutes les parois se lézarderont, et qu'il ne sera plus temps d'étayer le reste du bâtiment.

Une injustice, parce qu'en dehors d'un plan d'ensemble il est bien difficile, pour ne pas dire impossible, de combiner un système d'indemnités.

L'expropriation est parfois une nécessité rigoureuse. Elle peut être un remède suprême, elle peut être un moyen énergique de perfectionnement, mais l'expropriation sans indemnité est un véritable vol. C'est au législateur à trouver des combinaisons financières au moyen desquelles les titulaires des institutions de l'avenir dédommageront ceux qui profitaient des institutions du passé.

Lorsque les chemins de fer ont été inventés on n'a pas écouté les doléances de ceux qui auraient voulu conserver les postes aux chevaux. On a eu raison. Seulement, on n'a point indemnisé directement les propriétaires de relais qui se trouvaient sacrifiés à l'inflexible loi du progrès. Les compensations indirectes qui ont été accordées à quelques-uns d'entre eux n'ont pas été suffisantes pour leur éviter des douleurs et des ruines.

Il importe à l'honneur des mœurs modernes qu'une semblable injustice ne se reproduise pas.

On aura beau se dissimuler l'étendue des perspectives qui s'ouvrent devant les transformations de

la société. Dans le domaine des faits, les conséquences d'un principe posé se déduisent toujours avec une logique inexorable.

De là, pour le législateur, la nécessité de voir de haut, de voir de loin et d'embrasser un horizon étendu.

En matière de réformes applicables à l'organisation judiciaire, la difficulté est d'avoir un bon système, de voir nettement jusqu'où on veut aller. Mais le système une fois arrêté, la transition est plus facile qu'on ne le supposerait au premier abord, pourvu qu'on ne fasse pas des changements une question de personnes, mais une question de principes, d'institution nouvelle et de remaniement territorial.

En évitant les changements brusques et les destitutions personnelles, en respectant les droits acquis, en laissant le temps faire son œuvre, en attendant, s'il le faut, que les extinctions se produisent, en n'accordant les nouvelles investitures qu'à la condition du rachat des anciennes, je mets en fait qu'il est possible à un gouvernement ferme, intelligent et avisé, de passer d'un régime à un autre sans blesser un intérêt, sans violer une propriété, sans froisser un amour-propre.

XX

Le programme que je viens de tracer correspond-il aux véritables fins de la démocratie? A cet égard je n'éprouve aucun doute.

Est-il de nature à être admis en principe, mis à l'étude et pratiquement essayé par le gouvernement qui tient aujourd'hui la France à sa disposition absolue?

C'est au gouvernement de répondre. Ce que j'affirme, c'est que tout pouvoir qui tentera cette œuvre gagnera en popularité ce qu'il perdra en attributions.

La coïncidence de la réforme judiciaire avec une nouvelle division territoriale exercerait sur les imaginations une influence qui ferait oublier les anciens partis et les anciennes querelles.

Ce serait une diversion puissante.

La province sentirait se combler l'intervalle qui existe entre elle et Paris.

Quand une idée est dans l'air, il est bien rare qu'elle ne soit pas, plus ou moins distinctement, entrevue de tous les coins de l'horizon politique. Au nombre des actes accomplis depuis quelques années

par le pouvoir ou par les gouvernements antérieurs, on peut reconnaître, à certains symptômes, que nos gouvernants se sont préoccupés de la pensée et des avantages de la décentralisation.

Quand le pouvoir a voulu, dans un intérêt de répression, organiser la force militaire, n'a-t-il pas institué les grands commandements qui embrassent dans leurs cercles d'action plusieurs divisions départementales ?

Lorsqu'il s'est agi de chercher à répandre sur la surface du pays entier les bienfaits de l'instruction, la force des choses, la nécessité de l'économie n'ont pas permis de copier servilement des divisions trop nombreuses, et le législateur s'est trouvé tout naturellement amené à créer les provinces universitaires.

Enfin, la loi qui a transporté aux préfets quelques-unes des attributions des ministres est évidemment inspirée par le même esprit. C'est un hommage indirect rendu à l'idée dont ce travail a pour but de préconiser la puissance.

Mais, d'une part, ces essais sont bien timides, et, d'autre part, quelques-uns de ces essais, le premier et le dernier notamment, ont été accomplis dans un sens directement contraire à celui que nous voudrions voir prévaloir. Le gouvernement fait de la décentralisation par voie d'autorité, tandis que ce qu'il faudrait surtout faire, c'est de la décentralisation par voie de liberté.

Pour être efficace, la réforme doit être profonde;

mais alors les partisans de l'unité vont se récrier.

Vous allez, nous diront-ils, ramener le pays à la fédération.

Rien de plus chimérique que cette crainte; elle pourrait se concevoir partout ailleurs qu'en France; le génie de notre race est essentiellement unitaire et gouvernemental.

Toute notre histoire est là pour en témoigner.

Peut-être qu'en creusant profondément dans le vieux sol de la France, on retrouverait dans les traditions gauloises l'esprit fédératif; mais, à partir du jour où l'élément primitif qui a servi de base à notre nationalité entre en contact avec le génie de Rome et plus tard se mêle à l'élément germanique, le peuple français tend, avec une irrésistible impulsion, à la constitution de l'unité et à la création du gouvernement central.

Toutes les résistances qui pouvaient naître, soit de la diversité des races, soit de l'opposition des intérêts, soit de l'antagonisme des préjugés, soit même des menaces de l'intervention et de la conquête étrangère, toutes ces résistances sont successivement brisées.

L'unité française sort du creuset de l'histoire.

Elle nous apparaît un instant façonnée à l'empreinte des institutions monarchiques, sous la main puissante de Louis XIV, avant de confondre ses éléments dans le grand courant de la révolution française.

Comment croire que, dans un tel pays, l'unité

puisse être jamais compromise, et qu'une nation qui l'a conquise à travers tant d'obstacles puisse jamais consentir à se la laisser arracher?

Aucune préoccupation ne devrait donc détourner le législateur de la poursuite d'un but si clairement indiqué par tous les faits contemporains.

Un pouvoir qui apprécierait sainement le sens des sociétés modernes n'hésiterait pas une minute à engager le pays dans cette voie.

En agissant ainsi, il prendrait la direction de l'opinion, il la calmerait en lui montrant un but à atteindre, il déconcerterait toutes les oppositions, qui se trouveraient dépassées dans leur programme.

Il réconcilierait les intérêts de la capitale avec les intérêts des provinces, les besoins des campagnes avec les besoins des villes.

Il donnerait une base à la politique conservatrice, il imposerait un frein à la politique révolutionnaire.

Il enlèverait aux dynasties rivales des moyens d'action et des programmes de restauration.

La légitimité se verrait enlever sa dernière espérance. La monarchie de juillet ne pourrait plus jouer sa dernière carte.

Est-ce que vous vous intéressez beaucoup à l'Empire, me dira-t-on, que vous vous donnez la peine de lui tracer des plans de politique, qui auraient pour conséquence de prolonger et d'assurer son existence? *Melior est causa possidentis*. Tout pouvoir est un fait. Par cela seul qu'il existe, il sera le mieux

placé pour tirer parti à son profit de l'application d'une idée juste, s'il juge à propos de se l'assimiler. Je ne m'intéresse à aucune dynastie. La seule chose à laquelle je m'intéresse réellement, c'est à la réforme que je propose, et qui, suivant moi, ferait le bien du pays. Utopie ou réalité, je soumettrais mon plan à tout pouvoir existant comme à toute dynastie désireuse de revenir, comme à toute opinion et à tout principe aspirant à dominer la société, à la veille ou au lendemain d'une révolution. En dehors d'une forme particulière de gouvernement, la forme républicaine, qui a mes sympathies, parce que je crois que c'est elle qui peut, à une époque donnée de l'histoire, procurer aux nations la plus grande somme possible de bien-être et de liberté, toutes les autres formes de gouvernement me sont indifférentes, en ce sens qu'aucune ne saurait obtenir l'adhésion absolue de mon esprit. Leur origine, leurs procédés peuvent me les rendre plus ou moins tolérables, plus ou moins antipathiques, mais, encore une fois, je les considère comme des faits, et je les traite comme tels. Ne nous y trompons pas; la *haine des rois* est un sentiment monarchique. C'est un proverbe vulgaire que « les extrêmes se touchent. » Ne peut-on pas ajouter que les extrêmes s'attirent? La passion attise la passion. Les colères anti-monarchiques provoquent les dévouements aux dynasties royales, et l'humanité tourne dans le cercle fatal des émeutes et des restaurations. Le jour où le principe de la royauté sera jugé froidement par tout le monde, et

où les princes seront appréciés pour ce qu'ils valent, sans enthousiasme comme sans prévention, la république sera proche.

Il peut arriver dans le développement historique d'une société que l'ensemble des idées qui seraient une voie de salut pour le public, se trouve être en même temps un bon moyen de sauvetage pour l'autorité dans l'embarras. Personne n'est responsable de cette coïncidence. Elle se produit fatalement par la loi même du progrès.

Le même phénomène s'est manifesté il y a deux ou trois siècles, à l'époque de la crise religieuse que l'Europe a traversée. Quel moment a marqué le triomphe de la liberté de penser? le moment où l'impartialité, sous sa forme la plus élevée, celle de la tolérance, a réconcilié catholiques et protestants et leur a permis de s'engager ensemble dans des voies nouvelles. Notre génération est destinée à voir la fin de la crise politique et le commencement de la crise sociale. La même cause produira les mêmes effets; aux hommes de lutte succéderont les hommes de conciliation. Réunis une fois encore sous la bannière de ce beau sentiment qui s'appelle la tolérance, les peuples aborderont l'étude de nouveaux problèmes et marcheront à de nouvelles conquêtes dans la carrière de la liberté, du progrès et de la civilisation.

XXI

Pour entreprendre et mener à bien une œuvre aussi grandiose que celle de la reconstitution de la vie sociale sur une autre base, la condition première serait de convier à cette œuvre le pays tout entier. La condition serait de désintéresser les partis en leur enlevant tout prétexte d'opposition à outrance. Pour cela, il n'existe qu'un moyen ; mais il est radical.

C'est la suppression du serment *politique*.

Tous les gouvernements ont la prétention de soumettre ou de rallier leurs adversaires. Jusque-là, rien de plus légitime ; mais de tous les procédés, celui qu'ils emploient est le plus défectueux.

Il va directement contre son but.

L'homme peut consentir à se laisser forcer dans ses résolutions et dans ses actes, dans sa conscience, *jamais*.

Les pouvoirs religieux qui ont essayé par la contrainte la conquête des âmes n'ont pas réussi.

Les pouvoirs politiques qui n'ont plus les mêmes moyens à leur disposition n'y réussiraient pas davantage.

Le serment pouvait se comprendre autrefois, quand toute la politique reposait sur le dévouement de l'homme à l'homme; il ne se comprend plus aujourd'hui que la politique a pour base l'intérêt général.

Dans nos temps d'abstraction, les gouvernements les plus légitimes ne sont-ils pas ceux qui rendent le plus de services à leur pays?

Autrefois, le pouvoir, c'était un *homme* ou une famille, aujourd'hui c'est un mécanisme.

La science a remplacé la foi.

Quand le gouvernement impose le serment politique à ses adversaires, il ne prend pas garde à deux choses.

La première, c'est que, par cette exigence, il se pose en chef de parti, et provoque, par cela même, les autres partis à relever la tête.

La seconde, c'est que, l'obstacle qu'il crée n'arrêtant que les hommes les plus convaincus et les plus fanatiques de leurs idées, son injuste exigence ne lui profite guère et ne lui fait pas honneur. Je crois qu'il me serait facile de démontrer qu'elle a plus d'inconvénients pour l'autorité que d'avantages.

Le gouvernement crée ainsi, en dehors de lui, une force morale qui doit finir tôt ou tard par lui devenir un péril.

Chaque gouvernement porte en lui-même, ou rencontre dans sa marche, le point noir qui doit amener sa chute, s'il ne réussit pas, à force de clairvoyance, à racheter sa tache originelle, ou à conjurer le danger qui le menace.

La Restauration a eu contre elle l'article 14 de la Charte; la quasi-légitimité a eu contre elle son refus d'étendre le cercle des capacités électorales. L'Empire a contre lui, entre autres éléments de faiblesse, l'obligation du serment, qu'il impose sans droit et sans utilité à ses adversaires.

Dans la pratique de sa politique journalière, il a déjà pu voir les inconvénients du serment.

C'est le serment politique qui, en inspirant à ses majorités une docilité trop grande, les a, par cela même, énervées et les empêcherait de lui être d'aucun secours au moment des revers.

C'est le serment qui a donné aux oppositions une force de cohésion qu'elles n'auraient jamais eue sans cela.

C'est le serment qui, en éloignant de la Chambre les hommes absolus qui auraient fait réfléchir l'opinion et les hommes conciliants qui auraient préparé les tiers partis, a tellement tendu la situation qu'elle est toujours prête à se rompre.

C'est le serment qui a permis à toutes les oppositions de confondre dans une coalition leurs rancunes et leurs espérances, et de faire au gouvernement une guerre d'autant plus dangereuse qu'elles combattent masquées et lui cachent une partie de leurs ressources comme de leurs moyens d'action.

XXII

Nous venons de voir un côté moral de la question. Insistons sur les conséquences financières de la décentralisation.

Les économistes reconnaîtront, je crois, que la réforme proposée aurait, sur les conditions générales du travail, la plus salutaire influence. Le temps n'est plus où la science du financier se bornait à chercher entre l'offre et la demande, considérées comme des éléments inflexibles, une balance sans profit pour l'augmentation de la richesse publique. On pense aujourd'hui que les gouvernements n'ont pas seulement pour mission d'assurer l'ordre, qu'il leur appartient également de développer le progrès et le bien-être. Les lois influent sur l'accroissement de la richesse publique. Il y a un rapport naturel entre le jeu des passions et le jeu des intérêts commerciaux. L'avarice et la prodigalité agissent comme ressorts dans les faits qui touchent à la balance du commerce. L'observateur qui examinerait à ce point de vue les phénomènes de la vie sociale, au milieu des villes et au sein des campagnes, constaterait de profondes différences.

A Paris et dans quelques centres le goût des plaisirs et les besoins du luxe produisent une grande excitation intellectuelle. L'avarice ne peut guère se développer dans un milieu où la vanité emporte l'imagination, où l'économie trouve même difficilement sa place, où les velléités ambitieuses de tous sont exaltées par les succès de quelques-uns; les chefs de famille sont entraînés par la contagion de l'exemple à dépenser tous leurs revenus, quelquefois même au-delà de leurs revenus. De là naît une grande circulation d'argent, de valeurs et de crédit.

Le moraliste peut, dans sa sévérité, gémir de certains excès, mais le philosophe et l'économiste sont obligés de constater que le travail est encouragé et que la fortune publique s'accroît en raison des efforts accomplis par l'industrie pour satisfaire aux besoins de cet insatiable désir de jouissances.

En province, en dehors de Paris et de quelques villes exceptionnelles, comme Bordeaux, Lyon, Marseille, Lille, le point de vue change, la force de levier n'est plus la même, et un spectacle tout différent frappera nos regards.

Voulez-vous en faire l'épreuve? Partez de Paris ou de l'une des villes que je viens de citer, prenez le premier chemin de fer ou la première grande route venue, faites quelques kilomètres, pour dépasser cette zone qui constitue les faubourgs d'une ville et où vos observations seraient faussées; quittez alors le chemin de fer ou la grande route, prenez un chemin vicinal, un sentier, pénétrez dans les campagnes:

vous y trouverez la simplicité de l'existence s'abaissant jusqu'aux proportions de la grossièreté ;

Les hommes se livrant à un travail manuel qui ne leur laisse aucun répit et par cela même aucun goût pour les plaisirs intellectuels;

Les femmes, associées dans une mesure que la générosité réprouve aux rudes labeurs de leurs maris ;

Les enfants privés d'instruction, parce que depuis leur plus jeune âge ils sont nécessaires à l'augmentation du petit budget de la famille;

Une vie étroite, sans possibilité d'épargnes, sans avenir ni sécurité.

Quelques jours de maladie du chef de famille peuvent la réduire tout entière à la misère.

Peu d'industries, excepté dans quelques centres exceptionnels, où mille abus d'un autre genre se produisent;

Peu de commerce : la gêne et la médiocrité partout.

Il est, au milieu de ces villages, quelques familles qui jouissent d'une aisance relative; mais la vie dans les campagnes offre si peu de distractions, l'ambition la plus modeste trouve si peu d'occasions de se satisfaire, que tout ce qui se sent de l'énergie ou de l'ardeur se dirige vers les villes.

C'est à grand'peine si les possesseurs de fortunes importantes consentent à passer quelques mois dans des habitations rurales où ils ne retournent qu'à regret et pour y réaliser des économies qui leur

permettent de dépenser dans les grandes villes le superflu de leur fortune.

Aussi la vie sociale va-t-elle chaque jour s'éteignant dans les campagnes.

Comparez le paysan de nos jours avec le paysan de l'ancien régime. Le paysan de nos jours est plus libre ; il n'est pas humilié, comme il l'était autrefois, par les prétentions d'une classe se croyant en quelque sorte d'une autre espèce que lui et invoquant, au nom d'un prétendu droit de naissance, l'exercice de priviléges odieux ou ridicules.

Est-il beaucoup plus heureux ? Est-il aussi efficacement protégé ? Trouve-t-il autour de lui ces relations de patronage qui avaient pu être, en d'autres temps, hautaines et intolérables dans leur principe, mais qui, en beaucoup de circonstances, avaient fini par s'adoucir et par créer des relations affectueuses ? A-t-il avec ses égaux des liens de voisinage et de sympathie aussi forts qu'aux temps jadis ?

L'individualisme, en se développant, n'a-t-il pas multiplié les instincts égoïstes et produit des fruits amers ? N'a-t-il pas créé une barrière entre les hommes ? Ce qui est certain, c'est que la nature du paysan d'aujourd'hui est plus vulgaire et que sa physionomie a moins de caractère.

Je suis loin d'être un contempteur de mon temps et de méconnaître les avantages de la vie moderne. Je ne nie rien de ce que la révolution a fait pour les populations des campagnes. Elle leur a permis de réaliser ce qui était pour elles la plus précieuse de

toutes les conquêtes, elle les a rendues propriétaires de ce sol qu'elles cultivaient autrefois pour le compte de grands seigneurs appartenant à une caste oppressive.

Mais l'absence de capitaux et la privation de crédit les empêchent de profiter, dans la mesure où elles auraient pu le faire, de la transformation qui s'est accomplie à leur profit.

Je demandais un jour à un vieux paysan si, à son avis, les choses avaient bien changé depuis la grande Révolution.

— Pas trop, Monsieur, me répondit-il, seulement, dans ma jeunesse, nous n'avions pas de parapluies, et maintenant nous en avons presque tous.

Je crois que mon interlocuteur était un observateur un peu superficiel, mais je crois d'un autre côté que les hommes qui regardent du haut des sphères sociales, législateurs, fonctionnaires, magistrats, députés, grands capitalistes, grands industriels, se font de larges illusions sur l'étendue et sur la profondeur des progrès accomplis. Je crois qu'il n'est point exact de juger une civilisation par ses côtés extérieurs, les plus superficiels et les plus brillants, et que quand on regarde au fond des choses, le fond des choses a moins changé qu'on ne le suppose.

Tout à l'heure nous comparions les campagnes aux villes. Voulez-vous maintenant que nous mettions en parallèle Paris et la plupart de nos petites cités françaises? Même contraste.

La capitale a absorbé tout le mouvement intellec-

tuel, économique, social. Comme la vie politique est concentrée dans le parlement, que les députés de la province ne trouvent une grande sphère qu'à Paris, c'est vers Paris que se dirigent toutes les ambitions et toutes les activités.

Quelques villes exceptionnelles, dont l'importance est née à d'autres époques sous l'influence d'une autre civilisation, gardent seules un reste de mouvement qui forme un contraste avec l'inaction et la mort répandues sur toutes les autres parties du territoire.

Dans beaucoup de petites villes, la stagnation est presque complète.

Peu d'affaires, pas de littérature, peu de théâtres : les journaux, absorbés par des intérêts locaux, ne rayonnent pas en dehors d'un cercle très-restreint.

Les femmes sont isolées au foyer domestique; les hommes vont perdre leur temps dans des tabagies sans élégance; la vie de l'esprit est entretenue uniquement par la lecture des journaux de Paris, ressassant perpétuellement les mêmes questions.

Il est évident qu'il manque dans cet ensemble un certain nombre de centres intermédiaires d'où l'activité pourrait se répandre dans les villes de moindre importance, et de ces villes jusqu'au milieu des campagnes.

XXIII

Ceux-mêmes qui approuveraient une réforme à cet égard s'effraient des conditions auxquelles elle pourrait être obtenue. Si vous enlevez à telle ville ou le tribunal ou la cour dont le siége y entretient un reste d'animation, vous allez la priver de ce qui la fait vivre.

Vaine terreur!... Quand une partie du corps social est malade, il vaut mieux recourir à une médication énergique que de laisser la léthargie gagner le corps social tout entier.

Je réponds d'ailleurs que le mal dont on redoute les conséquences sera extrêmement passager; que le réveil de la vie politique, organisée comme nous proposons de le faire, dans les communes, dans les cantons, dans les départements, amènera dans le développement de la vie sociale un réveil correspondant.

Les familles qui jouissent d'une certaine aisance, et que l'ambition de leurs chefs attire aujourd'hui pendant une grande partie de l'année à Paris, resteront plus longtemps dans leurs domaines ruraux, ou dans

les villes de province, du jour où l'activité, la vanité, le patriotisme trouveront à s'y donner carrière. Les relations sociales s'étendront; l'industrie et le commerce en feront leur profit, et nous verrons reparaître ce qui tend malheureusement à s'éteindre, l'originalité des mœurs et du tour d'esprit local, à la place de cette monotonie désespérante qui envahit nos idées, nos habitudes, nos arts et notre littérature, depuis qu'il est de mode de faire venir de Paris ses provisions et ses pensées.

Il se formera un élément qui manque à notre société, et qui lui manquerait surtout le jour peu éloigné où, sous l'influence des idées socialistes, la France paysanne et la France ouvrière se lèveront pour réclamer leur part de bien-être et de liberté. Il se formera cet élément qu'on appelle en Angleterre *gentry*, cet élément de bourgeoisie, vivant à la campagne, non pour s'absorber dans un étroit égoïsme familial, mais pour se mêler activement à la vie publique et à la propagande de toutes les idées d'amélioration, soit en matière de culture, soit en matière d'éducation.

Le réveil de la vie politique locale arrachera forcément, par la contagion de l'exemple et par les excitations de l'intérêt, les légitimistes de naissance ou de prétention à l'isolement de leurs châteaux et de leurs manoirs, où ils boudent depuis trop longtemps contre ce monde moderne, qui a raison de ne plus les persécuter, mais qui a tort de ne leur offrir, à la place des paisibles agitations d'un forum pro-

vincial, que les séductions, peu engageantes pour eux, de l'hospitalité administrative et des bals de la préfecture.

XXIV

L'idée de créer des conseils cantonaux en leur donnant des attributions, l'idée d'augmenter les attributions des conseils généraux aurait plus de chance de se faire accepter si les promoteurs d'une semblable proposition prenaient l'engagement de ne pas sortir du domaine des intérêts administratifs. On accepte assez communément le principe d'une décentralisation administrative. Ce qui révolte les unitaires et les néojacobins, c'est la décentralisation politique.

J'aime les situations nettes et ne voudrais pas devoir l'approbation des idées que je défends à l'ambiguité des termes employés dans la discussion.

L'école décentralisatrice, telle que je la conçois, ne doit pas inscrire sur son drapeau une équivoque, ni surprendre la religion de ses adversaires et la confiance de ses juges.

Je dois déclarer pour ma part que je n'ai jamais

compris la différence qu'on prétend établir entre la politique et l'administration. C'est à mes yeux une subtilité qui n'a point d'objectif dans la réalité des choses. Si les partisans de l'autorité une et indivisible n'ont pour se rassurer que cette distinction, je les engage à conserver toutes leurs terreurs et toutes leurs préventions. Ce que nous demandons, c'est la décentralisation. Cette décentralisation, on l'appellera comme on voudra. On l'appellera politique, on l'appellera administrative, pourvu qu'elle soit réelle, le mot nous importe peu, c'est la chose que nous voudrions.

Serons-nous donc toujours dans ce pays disposés à nous payer de mots vides de sens? Qui pourra me dire où finit l'administration et où commence la politique? Il n'y a qu'une distinction qui serve, et celle-là suffit à conjurer tous les dangers que la décentralisation pourrait entraîner avec elle.

Aux quatre divisions, communes, cantons, départements ou provinces, État, doivent correspondre quatre tableaux comprenant les matières qui constituent spécialement et nominativement la compétence des conseils municipaux, des conseils cantonaux, des conseils généraux et du Corps législatif. C'est ainsi que la chose est entendue en Belgique, en Suisse, aux États-Unis, et qu'elle le sera bientôt en Allemagne, telle qu'est en train de la faire l'esprit très-positif et très-organisateur de M. de Bismark. Quand, dans la série hiérarchique des petites et des grandes assemblées qui composent l'ensemble de la

vie politique et administrative, un des groupes empiète, en sortant de ses attributions, sur la compétence du groupe supérieur, sa délibération est cassée par décision de celui-ci, et ainsi de suite, en remontant jusqu'au Corps législatif, juge souverain du tout, et des questions douteuses par dessus le marché.

Avec cela que pouvez-vous craindre? Le pouvoir exécutif n'est-il pas là, suivant la nature du régime politique, qui prévaut dans le pays pour réprimer ou dénoncer l'usurpation? Que pouvez-vous craindre? La prudence du législateur n'a-t-elle pas inséré dans toutes les lois d'organisation départementale qu'il était défendu aux conseils généraux de former entre eux des coalitions ? Précautions presque superflues dans un pays façonné à l'unité par son génie, par ses mœurs et par ses institutions; dans un pays que la révolution a trituré et que l'exercice de l'autorité a assoupli; dans un pays où il n'y a plus ni classe, ni aristocratie, ni privilége, ni guerre religieuse possible. Encore une fois que craignez-vous? Est-ce que les questions modernes, les questions politiques et commerciales, république d'un côté, monarchie de l'autre, protection par ci, libre échange par là, ne seraient pas un obstacle à la coalition, contre laquelle la loi s'est armée bien inutilement et plutôt sans doute par souvenir des périls passés de l'ancien régime que des dangers à venir du nouveau ?

La politique, en dehors du droit de paix et de guerre et des rapports diplomatiques avec les autres

peuples, ne m'apparaît que comme une sorte de contentieux administratif. Aussi, en ce qui me concerne, je n'attache aucune importance aux appellations sous lesquelles il conviendra de désigner le mouvement décentralisateur.

Si l'on veut à toute force que la politique et l'administration soient des choses absolument distinctes, alors je dirai que nous tendons en France à sortir de la phase politique pour entrer dans la phase administrative et sociale, comme nous sommes sortis autrefois de la crise religieuse pour entrer dans la crise politique.

XXV

Le point important est de déterminer d'une façon précise l'action à exercer par le pouvoir central. Qu'est-ce que l'autorité ou le gouvernement? en quoi consiste sa fonction? à quels objets la tutelle gouvernementale doit-elle s'appliquer? sous quelle forme et dans quelles limites doit-elle se produire? C'est dans cet ordre d'idées, et non ailleurs, qu'il faut chercher les questions réellement intéressantes et le

point précis où l'on est sûr de trouver la solution de ce problème délicat qui se formule ainsi : *Conciliation des libertés communales et provinciales avec la surveillance et le contrôle de l'État.*

La multiplicité des aspects sous lesquels l'idée de gouvernement peut s'offrir à notre esprit est pour ainsi dire infinie. Il y a de bonnes gens qui s'imaginent que quand ils ont dit : « le gouvernement, » ils ont tout dit, et que cette expression de « gouvernement » porte en elle-même la traduction d'un fait ou d'une pensée constante, invariable, toujours identique à elle-même. Quelle erreur ! L'objectif des gouvernements n'est pas moins variable que leur forme et leur principe.

Pour nous en convaincre, n'ayons pas recours à des hypothèses, consultons l'histoire, ce sera plus sûr et plus vite fait. Qu'était-ce, par exemple, pour Louis XI, que gouverner? c'était travailler à détruire la puissance et à abaisser l'orgueil des grands vassaux; c'était travailler à arrondir le domaine politique royal par l'annexion du beau et plantureux duché de Bourgogne. Qu'était-ce pour Henri III que le but de la politique gouvernementale? ce but était unique : détruire la Ligue. Que voulait Henri IV, un de nos meilleurs souverains, celui-là? il voulait réconcilier les catholiques et les protestants en fondant sur cette réconciliation l'unité du pouvoir monarchique et la grandeur de la prérogative royale. Autre était l'idée de Louis XIV. Régner, pour lui, c'était transformer les nobles en courtisans, extirper

l'hérésie par le fer, par le feu, et forcer ses sujets à faire leur salut malgré eux, d'après les principes d'un catéchisme politique et religieux aussi étroit qu'il était impitoyable. Et le comité de salut public, à quoi tendait-il? à sauver l'intégrité du territoire et à imposer au pays, fût-ce au prix de la terreur, l'idéal révolutionnaire qui formait le *credo* politique de ses triumvirs. Je pourrais continuer, je m'arrête. J'en ai dit assez pour prouver que chaque gouvernement a ses tendances spéciales, son caractère propre, et, s'il est permis de s'exprimer ainsi, son tempérament.

Quel est, de nos jours, le tempérament de l'autorité? En politique son mot d'ordre est résistance, en administration son grand cheval de bataille est règlementation.

Les gouvernements modernes, en France au moins, il faut leur rendre cette justice, ne s'occupent pas beaucoup de la vie privée des familles. Ils ne s'inquiètent guère de ce que nous pensons, pourvu que notre pensée ne se traduise pas au grand jour et à l'aide de manifestations extérieures. Le commerce individuel, l'industrie particulière jouissent d'une assez grande liberté. Sous beaucoup de rapports le travail a été émancipé. C'est une des plus importantes conquêtes réalisées par la révolution de 1789.

Mais dès qu'on touche au seuil de la vie politique et de la vie administrative, on se heurte contre l'Etat, et on le trouve tout rempli de terreurs, tout hérissé de restrictions, tout imbu de préjugés.

L'Etat a peur de la révolution. Il se sent menacé par elle, et il emploie à la combattre une grande partie de son énergie. Il oublie que l'esprit révolutionnaire n'est la plupart du temps que l'aspiration vers le progrès, et que la meilleure manière de combattre cet esprit révolutionnaire c'est de le diriger, souvent même de le devancer.

XXVI

Pour se rendre compte des tendances absorbantes de l'État, la meilleure manière est d'embrasser un instant, par la pensée, tout le cercle de la vie publique, tous les détails du ménage social, et de voir à combien de choses le gouvernement touche, à combien de choses il a envie de toucher.

Par l'organisation des divers ministères, le gouvernement tient toutes nos affaires publiques dans ses mains.

L'organisation des ministères : c'est là qu'est venu aboutir, par un travail — dont les progrès d'abord latents se comptaient par siècles, et ont fini, en s'accélérant, par se compter par années — c'est là qu'est venu aboutir le mouvement intégral de la société française.

Tous les faits sociaux, les plus anciens comme les plus modernes, tous les intérêts sociaux, les plus considérables comme les plus modestes, toutes les personnalités, les plus hautes comme les plus humbles, devaient s'absorber un jour dans cette grande abstraction qu'on appelle l'État, et se prendre dans l'engrenage des services administratifs.

Ainsi les peuples ont des besoins et des instincts religieux. Il n'y a pas, au moins quant à présent, de religion sans culte, ni de culte sans clergé. L'Etat s'est réservé en France le droit d'intervenir dans la nomination des évêques. Comme le chef souverain de la religion catholique est un prince étranger, qu'il a juridiction morale sur les fidèles, autorité sur les prêtres, il a paru nécessaire de régler les limites des deux pouvoirs, le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel. Tel est l'objet des concordats.

Les concordats sont loin de représenter à nos yeux autre chose qu'une combinaison éminemment transitoire. Nous apprécions tout ce que comporte de ménagements cette question délicate entre toutes les questions. On attendra, on temporisera, on tergiversera, mais il n'en faudra pas moins arriver un jour à couper le câble.

La liberté absolue des cultes, comme aux États-Unis d'Amérique, peut seule fermer le débat, posé par les siècles, entre la politique et la religion.

La véritable formule a été donnée récemment à la tribune du Corps législatif par M. Jules Simon : *Les Eglises libres dans l'Etat libre*. C'est l'intérêt

de l'Etat; c'est surtout l'intérêt de la religion, condamnée sans cela à suivre fatalement et misérablement toutes les vicissitudes des choses humaines.

Mais tant qu'existeront les concordats, il faut en assurer l'exécution et en maintenir le respect, en empêchant les empiétements de la puissance religieuse. Nous venons de définir les attributions du ***Ministère des cultes.***

Le jeu des intérêts dans la vie privée, l'action des corps constitués dans la vie sociale, font naître des froissements, des contestations, des procès. Par ignorance, par oubli, par faiblesse ou par entraînement, certains hommes commettent des actes que réprouve et châtie la loi pénale du pays. Ils se rendent coupables de contraventions, de délits ou de crimes. Pour terminer ces différends, pour punir ces infractions, il faut des juges. Comment pourvoir à leur nomination, à leur avancement, à leur discipline, à leur retraite? Ici se place dans notre législation politique la compétence du ***Ministère de la justice.***

En fait, le Ministère de la justice et le Ministère des cultes n'en font qu'un; mais, au point de vue où nous sommes placés, cette confusion est sans importance.

Il est, pour toute nation, un besoin de premier ordre, celui de sauvegarder au dehors son honneur et ses intérêts. Il est, pour toute nation, une nécessité plus vitale encore, celle de se défendre sur son propre territoire, quand elle est attaquée. La loi du salut public implique la nécessité d'une organisation militaire.

Dans chaque pays, cette organisation militaire varie selon les mœurs, l'histoire, la constitution politique du peuple auquel elle est appliquée. Ces diverses causes, se combinant entre elles, ont produit chez nous, depuis le règne de Louis XIV jusqu'à l'heure présente, l'existence d'une armée, dont le caractère spécial est d'être puissamment unifiée, puissamment centralisée; de représenter la nation abstraite, sans garder la moindre empreinte d'origine locale ou provinciale; d'être tout à la fois le bouclier et l'épée de la patrie, mais en devenant pour chaque soldat une patrie temporaire, avec l'honneur du drapeau pour religion.

Nous ne voulons pas juger ici ce régime. Il a ses grandeurs et ses défectuosités. Il a eu ses pages glorieuses et ses jours néfastes. Son avantage et son inconvénient, tout à la fois, est de mettre dans les mains des gouvernements une force immense dont ils peuvent user contre nos ennemis, mais dont ils peuvent abuser contre nos libertés.

Dans la guerre avec l'étranger, ce régime vaut mieux pour la lutte offensive que pour la lutte défensive.

Tel qu'il est, il est bien loin d'être à nos yeux un idéal définitif.

Comme toute institution humaine, notre régime militaire est à la fois cause et effet. En tant qu'effet, il ne se modifiera profondément que lorsque les causes qui l'ont fait naître auront été ou changées ou supprimées. Demander à un état centralisé de

licencier toute armée permanente, c'est lui demander son abdication sous la forme la plus désagréable. Car il n'aurait même pas le plaisir d'assister à la transition, la consolation de la diriger, encore moins la chance de lui survivre.

Il est plus simple et plus logique de remonter aux causes, de signaler au gouvernement, à l'opinion publique, les abus et les dangers de la centralisation, de prouver que cette centralisation ne peut subsister, et que, pour éviter des catastrophes, le plus prudent et le plus sage serait de la diminuer progressivement.

Le principe admis, les conséquences se déduiraient naturellement dans l'institution de l'armée, comme dans toutes les autres institutions du pays.

Un état-major fortement constitué, des corps spéciaux puissamment organisés, des cadres préparés à l'avance, des arsenaux bien remplis, et derrière ces institutions, la jeunesse tout entière armée, sous les drapeaux d'une garde nationale mobile, suffirait, dans un pays comme la France, pour assurer le respect auquel elle a droit et le prestige qu'elle mérite d'exercer dans le monde, du jour où elle aurait renoncé à toute velléité ambitieuse et à tout rêve de conquêtes.

Mais, encore une fois, il ne s'agit pas pour nous, en ce moment, de juger notre régime militaire. Ce régime, tant qu'il subsistera, impose au gouvernement une obligation qu'il considère comme une de ses plus précieuses prérogatives : c'est l'obligation de

pourvoir à la création, à l'organisation, à l'entretien d'une armée.

Il faut que le gouvernement s'occupe de réunir les éléments qui composent cette armée. Il faut qu'il lui désigne ses chefs, qu'il l'équipe, l'instruise et la renouvelle. Le *Ministère de la guerre* a pour mission de veiller à ces graves intérêts.

Passons aux autres faits sociaux.

L'industrie, le commerce et l'agriculture, dans le domaine des intérêts particuliers de chaque industriel, de chaque commerçant, de chaque agriculteur, se développent assez librement, nous l'avons déjà reconnu, sous la surveillance et sous la protection des lois. Mais ces trois éléments de l'activité nationale ont des intérêts généraux. Ces intérêts généraux ont besoin d'être défendus et protégés.

Cette protection est devenue une dépendance de l'État. C'est lui qui distribue les primes, les encouragements et les récompenses. La société a longtemps cru qu'elle avait besoin de garantir son commerce et son industrie contre l'importation étrangère; elle le croit un peu moins aujourd'hui, et il est probable que nous continuerons à voir se détendre peu à peu les ressorts de ce système douanier qui embrassait la France comme dans un immense réseau.

Ce système met à la disposition du gouvernement une véritable armée de fonctionnaires et un budget spécial qui atteint à lui seul un énorme chiffre. Toujours est-il que ces divers services constituent le

vaste champ ouvert à l'action des *Ministères de l'agriculture et du commerce.*

La nature nous donne le sol que nous habitons, que nous cultivons, et certes, nous n'avons pas à nous plaindre, nous autres Français, de celui que la Providence nous a départi. Mais ce sol, il faut le modifier, le transformer pour les besoins de la civilisation. Indépendamment des façons que chaque propriétaire ou chaque fermier donne à la portion de territoire qu'il possède ou qui lui est louée, il faut exécuter sur la surface de ce territoire de grands travaux d'utilité générale. Il faut faire des routes, établir des voies de fer, creuser des canaux, ouvrir des ports, élever des digues, construire des ponts, entrouvrir le sein de la terre pour lui dérober ses richesses minérales. La surintendance de cet utile emploi du génie humain appartient au *Ministère des travaux publics.*

Il est un autre domaine, plus beau encore que celui de la matière à assouplir et à féconder — puisque la culture du premier est impossible sans la culture du second — c'est le domaine de l'intelligence.

La science seule apprend à l'homme à dompter la nature. Le premier besoin de toute société, c'est l'instruction. Le plus grand obstacle au progrès et au bonheur des peuples, c'est l'ignorance. C'est là une de ces vérités contre lesquelles protestent en vain quelques obscurantistes attardés. On l'a dit avec raison, de tous les chapitres du budget, celui qui

devrait être le mieux doté est le budget de l'enseignement. Malheureusement il n'en est point ainsi. Néanmoins le gouvernement s'est aussi réservé sa part, et une part prépondérante, dans cette sphère. L'État a son enseignement officiel. Il donne les diplômes. Il nomme les instituteurs, professeurs, recteurs, inspecteurs de l'université. Le ***Ministère de l'instruction publique*** centralise tous ces grands services d'enseignement, et préside à cette intéressante hiérarchie.

Aucune nation ne vit isolée dans le monde. La solidarité qui unit entre eux tous les membres de la famille humaine est plus grande en Europe que partout ailleurs : chaque peuple entretient avec les autres peuples des relations de bon voisinage, qui sont assurées par des traités. Les gouvernements accréditent les uns près des autres des ambassadeurs chargés de représenter et de soutenir leurs vues, leurs intérêts et leur influence. La préparation et le maintien des traités, l'étude et la surveillance des relations internationales, le choix et la rétribution du personnel diplomatique, dépendent du ***Ministère des affaires étrangères***.

Toutes ces grandes fonctions que nous venons d'énumérer comme rentrant dans les attributions des Ministères de la justice et des cultes, de la guerre, de l'agriculture et du commerce, des travaux publics, de l'instruction publique, des affaires étrangères, ne sauraient être remplies sans une grande dépense de ce qui est le nerf de beaucoup de choses,

l'argent. L'étendue des ressources doit nécessairement correspondre à l'étendue des obligations.

Aussi, pour mettre ces ressources à la disposition de l'État, a-t-on été amené tout naturellement à créer un ministère spécial, dont la fonction est de surveiller la perception des recettes et de solder les dépenses : c'est le *Ministère des finances.*

Dans chacun de ces ministères, les services qui constituent leur compétence sont eux-mêmes centralisés et aboutissent à des directions aidées dans leur travail par un nombreux personnel d'employés. Sous ce rapport, la France, ainsi qu'on l'a souvent fait remarquer, est une vaste bureaucratie.

Je me suis laissé dire que par un juste retour des choses d'ici-bas les dépositaires les plus élevés de l'autorité centrale, sans distinction entre les dynasties d'ancienne et de fraîche date, voyaient souvent leurs résolutions paralysées et leurs désirs contre-carrés par la puissance d'inertie des divers rouages par lesquels passent nécessairement les affaires ; que les volontés les plus hautaines, les patiences les plus câlines, les plus doux entêtements étaient parfois obligés de plier devant la résistance des commis.

Pour compléter le tableau de l'administration française, il faut encore, à côté de l'organisation des ministères, rappeler l'organisation du Conseil d'état, celle de grandes administrations publiques, d'institutions financières ou de crédit, de corps savants, placés sous la dépendance de l'État et servant d'auxiliaires ou d'instruments à sa puissance,

tels que l'administration des Contributions indirectes, l'administration de l'Enregistrement et des Domaines, l'Université, la Banque, le corps des Ponts-et-Chaussées, etc.

Nous aurons ainsi indiqué les différentes pièces de l'appareil gouvernemental, en décomposant ses fonctions. Mais ces pièces ne sont pas désunies : elles n'agissent pas isolément : elles sont engrenées les unes dans les autres, et elles aboutissent à un centre commun, le pouvoir exécutif.

XXVII

Les attributions du pouvoir exécutif, dans la législation politique actuelle de notre pays, sont immenses.

Il y a trois grands corps politiques dans l'État : le Corps législatif, le Sénat et le Conseil d'état. Le Corps législatif seul est électif. C'est l'Empereur qui pourvoit à la désignation des membres des deux autres corps politiques.

L'Empereur partage le pouvoir législatif avec le Corps législatif et le Sénat, mais il a seul l'initiative et la sanction des lois.

La plénitude du pouvoir exécutif réside dans ses mains. Il règne et gouverne. Il choisit les ministres et nomme les préfets.

Il gouverne au moyen des ministres, du Sénat, du Conseil d'état et du Corps législatif. Il administre au moyen des préfets.

L'Empereur commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois, décrets généraux et décrets spéciaux, décrets portant règlements d'administration publique, Conseil d'état entendu, décrets réglementaires proprement dits, rendus sur le rapport d'un ou plusieurs ministres, décrets gouvernementaux, décrets rendus au contentieux, décrets administratifs.

Sous les deux monarchies constitutionnelles qui ont précédé le régime impérial, l'exécutif était loin d'avoir des priviléges aussi étendus que ceux qu'il possède aujourd'hui; mais ces nuances importent peu à l'ensemble d'idées que nous poursuivons dans ce travail.

Que le mécanisme dont nous venons de décrire les éléments soit plus ou moins armé de prérogatives politiques dans la fonction qui en constitue le couronnement, la question pour nous n'est pas là. On pourrait enlever beaucoup d'éléments à ce mécanisme sans changer sa nature ou diminuer sensiblement son influence. Ce qui nous importe, c'est le mécanisme lui-même, constitué dans toutes ses

parties, du haut en bas, et il nous serait presqu'indifférent, pour l'examiner, de nous placer, soit au point de vue de la Constitution de 1830, soit au point de vue de la Constitution de 1848, soit au point de vue de la Constitution de 1852.

Ce qu'il est essentiel de constater, parce que c'était une vérité hier, que c'est une vérité aujourd'hui, et que ce sera une vérité demain, c'est que notre appareil gouvernemental constitue dans son ensemble une formidable machine.

La liberté, la liberté vraie, la liberté raisonnable, la liberté de tous les jours et de tous les milieux, la liberté des villes et des campagnes, la liberté de la rue et la liberté du champ, la liberté des individus et la liberté des groupes, peuvent-elles exister avec la conservation entière et sans modification de cette machine?

Voilà le problème, dont peu de personnes se préoccupent et dont tout le monde devrait s'occuper.

Étudions.

XXVIII

Cette machine est l'œuvre du temps. La France a mis un siècle à la construire. L'ancien régime l'avait

préparée. La révolution l'a perfectionnée. Elle n'est de sa nature, ni monarchique, ni républicaine, et elle peut se prêter à toutes les formes de gouvernement.

Ébauchée sous Louis XIV, elle a vécu avec la monarchie pure.

Elle a traversé, sans se disloquer, la république de 93, et le comité de salut public, en terrorisant la France, l'a façonnée par avance à l'action de tous les despotismes administratifs, grands et petits.

Le premier empire n'a plus eu qu'à rouler sur du sable. Il a roulé jusqu'aux abîmes, entraînant avec lui un pays saturé de gloire militaire, mais qu'il laissait, après deux invasions, vaincu, courbé, et plus à l'étroit dans ses frontières qu'il ne l'avait trouvé à son avénement.

La restauration, comme la monarchie de juillet, n'ont eu garde de détruire un appareil qui donne au pouvoir tant de facilités. La machine a prouvé sa souplesse, et montré qu'elle pouvait fonctionner tout aussi bien au profit d'un régime de gouvernement représentatif qu'au profit de la dictature et de l'arbitraire.

Dans l'interrègnede 1848, le gouvernement provisoire et la commission exécutive, MM. de Lamartine, Ledru-Rollin, Garnier-Pagès, Crémieux, Louis Blanc, Marie, Marrast, Flocon, Albert, tous les nouveaux successeurs de Louis XIV, loyalement convaincus de leur pureté républicaine et de leur intégrité démocratique, sincèrement persuadés, comme tous les pou-

voirs issus d'une révolution ou du suffrage populaire, que la source du pouvoir étant changée, le pouvoir devenait *ipso facto* synonyme de liberté, sentant à la portée de leurs mains ce mécanisme gouvernemental qui s'appelle la centralisation, ont trouvé commode de s'en servir à leur tour pour se faire obéir de la France.

Malheureusement il ne vint alors à l'esprit de personne que le mal véritable était l'existence de cet organe d'excessive centralisation dont la France a vécu et dont elle est en train de mourir. Si quelqu'un s'en était aperçu, la Révolution était sauvée.

Hélas! La puissance du mécanisme n'empêche pas les ressauts de l'opinion. La machine reste, et tant qu'elle reste, il peut prendre fantaisie au peuple d'en changer les chauffeurs.

Il faut bien le reconnaître d'ailleurs, si ce mécanisme, considéré comme un être abstrait, n'a pas d'antipathie absolue pour le personnel et pour le programme de la révolution, il se sent plus à son aise avec le cortége monarchique et les principes de l'école arbitraire.

Le général Cavaignac l'a appris à ses dépens.

Il a été brisé par le mécanisme, quand lui, général Cavaignac, croyait le tenir dans ses mains, et sous l'impulsion de quelques anciens chefs des majorités ou des minorités parlementaires, MM. Thiers, Berryer, de Montalembert, de Falloux et leurs amis, menant vivement les diverses fractions de l'opinion réactionnaire à l'assaut du suffrage populaire, le

mécanisme est allé mettre sa puissance à la disposition de l'héritier du nom de Napoléon.

Voilà l'histoire d'hier.

Quand donc comprendrons-nous ses enseignements? Quand donc nous apercevrons-nous que, grâce à ce système de centralisation, qui a dévoré, dévore et dévorera tour à tour, si on n'y met un terme, ses amis et ses ennemis, le gouvernement est devenu — c'est là le point grave — un fait extérieur à la société; que le gouvernement constitue une sorte d'État dans l'État, de nation dans la nation, ayons le courage de dire le mot, de caste, ayant ses préjugés particuliers et ses ambitions personnelles.

Les Français sont justement fiers de l'égalité qu'ils ont conquise sur les priviléges de race. Il n'y a plus de prérogative attachée à la naissance. Soit! Mais ayons au moins vis à vis de nous-mêmes la bonne foi de convenir qu'il y a en France deux classes, celle des gouvernants et celle des gouvernés, et que, dans une certaine mesure, les fonctionnaires ont remplacé les aristocrates.

Oublions, si vous le voulez, tous les attributs du gouvernement pour ne nous souvenir que d'un seul. Quand on songe au nombre de fonctions dont le gouvernement dispose, à toutes les places dont il peut désigner les titulaires, à toutes les faveurs et distinctions qu'il est en droit de conférer, comment ne serait-on pas étonné de sa puissance et effrayé de sa responsabilité?

Envisageons les choses sous un autre aspect :

tous les fils de l'immense réseau qui embrasse la France partent de Paris pour revenir à Paris. Quelle puissante diversion ne faudra-t-il pas pour rétablir l'équilibre entre le pays et la puissance d'absorption de sa capitale!

XXIX

Quand je considère la machine au repos, sa force m'effraie. Quand je la vois fonctionner, c'est bien pis encore; car le mode de ce fonctionnement, nous allons le voir, est un danger de plus pour la liberté,

Ne parlons même pas, si vous le voulez bien, de politique générale. Restons sur le terrain des affaires, de ce que l'on nomme communément l'administration, de ce qui constitue la politique intérieure des moindres subdivisions géographiques.

Descendons les échelons des trois unités administratives actuelles :

Allons de l'Etat au département; du département à la commune.

Pour chacune des ces trois unités administratives, il faut pourvoir à deux sortes de besoins : l'action et la délibération.

Ces deux modes d'exercice de la puissance étaient confondus en 1789. L'autorité avait sa part; la liberté privilégiée avait la sienne. Il n'en est plus ainsi maintenant.

Par une disposition de la loi du 28 pluviôse an VIII (1800), à laquelle nous ne songeons pas assez, les administrations collectives ont été abolies, leur intervention supprimée dans le cercle des affaires communales et départementales.

On posa un principe mortel à la liberté, en établissant comme base de notre vie administrative, cette maxime : *Agir est le fait d'un seul; délibérer est le fait de plusieurs*.

Tout le système est édifié sur cette base : nous verrons cela par le menu, quand nous en serons à l'analyse des lois municipales et départementales modernes.

Et notre siècle insoucieux ne s'aperçoit pas que dans ce coin de notre législation politique est cachée l'arme perfide dont, depuis soixante ans, se sont servis, pour nous asservir, tous les pouvoirs qui se sont succédés en France.

Action, délibération : ces deux attributs de la puissance ont été séparés.

L'autorité a pris pour elle l'*action ;* elle a laissé à la liberté la *délibération.* Et quelle délibération ! et sur quelles matières ! et pendant combien de temps !

Je ne parle toujours que de la commune et du département. Je laisse de côté, cela va sans dire, la délibération dans les parlements, chambres des

députés ou corps législatifs, dont il serait insensé de méconnaître l'importance.

A ce point de vue restreint, je dis que l'action est tout ou presque tout. La délibération est quelque chose, sans doute ; mais elle est bien loin, surtout dans les conditions où elle s'exerce aujourd'hui, de contre-balancer l'autre attribut de la puissance.

Dans le domaine des affaires publiques, l'autorité seule en France *agit*. Elle agit au centre et sur tous les points de la circonférence.

Au centre, le chef du pouvoir exécutif, empereur, roi, président de république, agit. Il agit avec un pouvoir plus ou moins étendu, plus ou moins contrôlé ; mais enfin il agit.

Le préfet agit dans le département. Le sous-préfet agit dans l'arrondissement et dans le canton. Le maire, aujourd'hui nommé par l'autorité, agit dans la commune.

Et la liberté !

La liberté, elle délibère au centre dans le parlement. C'est une garantie constitutionnelle, je le reconnais.

Mais, en dehors du centre, que lui laisse-t-on faire ? quelle est sa part d'influence ? La législation de l'an VIII a parlé : *Agir est le fait d'un seul ; délibérer est le fait de plusieurs.* La liberté délibère au sein des conseils généraux et des conseils communaux. Mais, encore une fois, dans quelles conditions ? Elle délibère à huis clos. La loi d'ailleurs a

rigoureusement circonscrit le domaine où peuvent se mouvoir ses discussions. Autant le cercle d'action de l'autorité est large et étendu, autant, par contre, est étroit et limité le champ ouvert aux délibérations de la liberté.

Ceux qui voudront se renseigner à cet égard n'ont qu'à jeter les yeux sur quatre tableaux annexés au décret du 25 mars 1852 : tableau A, tableau B, tableau C, tableau D, qui contiennent la nomenclature générale des affaires à propos desquelles s'exerce l'action administrative des préfets.

En voyant tout ce que la loi réserve aux mandataires du pouvoir, ils comprendront comme est petite la part qu'elle abandonne aux mandataires de la liberté.

Laissons les attributions et voyons ce qui se passe pour ce grand élément de la vie qui se nomme le temps.

On connaît le proverbe anglais : Le temps est de l'argent. On pourrait dire dans un autre sens : Le temps est de l'influence. La première condition en politique pour être influent est de durer, de durer longtemps, de durer toujours.

L'autorité est toujours sur la brèche. Le temps pour elle n'a ni restrictions, ni limites. Son influence est incessante. Elle est de toutes les heures et de tous les jours. Bien différente est la situation de la liberté, qui ne peut tenir ses assises que pendant de courtes sessions, de la durée desquelles elle n'est pas maîtresse, en ce sens qu'elle ne saurait les

prolonger au delà des termes fixés par la loi ou déterminés par le pouvoir exécutif.

Enfin et pour tout dire en un mot, nulle part et jamais il n'est donné à la liberté d'*agir*, c'est-à-dire d'administrer.

Et l'on s'étonne que la France ne sache pas faire ses affaires elle-même, et l'on reproche à l'esprit français de manquer d'initiative en matière de gestion des intérêts sociaux! Franchement, c'est comme si on reprochait à un homme, dont on aurait lié les membres de ne plus pouvoir remuer.

Ce n'est pas l'esprit français qui est en défaut, ce n'est pas la France qui est coupable. La grande, la seule coupable, c'est la centralisation, mal entendue et mal appliquée, qui nous gouverne.

XXX

Qui pourrait le croire cependant! ces problèmes sont tellement complexes, les données historiques au milieu desquels ils se posent ont exercé sur les intelligences des influences tellement contradictoires, que, sur d'aussi vitales questions pour la démocratie moderne, je suis obligé de constater avec douleur

que la démocratie moderne est encore profondément divisée.

Longtemps, trop longtemps, certains amis de la liberté, absorbés par la pensée de constituer démocratiquement l'État, se promettaient ensuite, en vertu d'un idéal préconçu, de demander à la seule initiative de l'État le progrès de la civilisation. Ils se figuraient qu'une fois maîtres du gouvernement ils réaliseraient pour la nation tout entière les bienfaits d'une liberté générale et abstraite. Dans leur amour exclusif pour la liberté une et indivisible, ils repoussaient systématiquement la pensée de la décomposition de l'État en groupes intermédiaires, doués d'attributions assez importantes pour arrêter, sinon pour empêcher l'action du gouvernement central. C'est la tradition de l'école jacobine.

On a été plus loin. Au sein des partis démocratiques et républicains, en plein courant révolutionnaire, des théoriciens habiles et convaincus se sont levés, et, invoquant l'intérêt des classes laborieuses, ils ont proposé d'étendre la compétence gouvernementale aux faits économiques du travail et de la production. Suivant eux, la misère sociale étant le fruit amer de la concurrence, le meilleur moyen d'éteindre le paupérisme est de substituer la réglementation à la loi de l'offre et de la demande, de transformer le pays tout entier en un vaste atelier national, et de charger l'État d'être le seul distributeur de la richesse.

A la tête de cette école, qui inscrivait sur son dra-

peau : « Intervention de l'État dans le domaine de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, » était placé un homme d'une vive intelligence, d'une volonté ferme, historien habile et grand écrivain, M. Louis Blanc.

J'ai beaucoup connu en France M. Louis Blanc, avant que le contre-coup de nos discordes civiles l'ait forcé à s'expatrier. Je l'ai retrouvé en Angleterre, où je l'ai vu porter avec une noble dignité le poids toujours si douloureux de l'exil. J'aime sa personne et je fais cas de son caractère, mais je professe une opinion radicalement opposée à celle qui faisait en 1848 le fond de sa doctrine. Mon drapeau à moi, c'est la liberté du travail, le développement de l'activité individuelle, de l'influence corporative et la restriction des prérogatives de l'État.

XXXI

A côté des projets du socialisme autoritaire, plaçons tout de suite le programme du socialisme *an-archique*, comme le qualifiait lui-même cet étrange, contradictoire, mais vigoureux esprit, qui avait nom : P.-J. Proudhon.

A la maxime : *Tout par l'Etat*, M. Proudhon substituait celle-ci : *Rien par l'Etat*. Non content de limiter les attributions de l'État, M. Proudhon le supprime entièrement.

Dans son ouvrage intitulé *Les Confessions d'un Révolutionnaire* il reproche à la démocratie de se consumer elle-même à la poursuite de ce pouvoir, que son but est précisément *d'annihiler en le distribuant.*

Son système de distribution du pouvoir vaut la peine qu'on s'y arrête un instant pour l'examiner. Je le crois absolument faux, ce système, mais il est ingénieux, et s'il ne résout pas la question, du moins peut-il, à mon sens, servir à l'élucider.

Au fond, M. Proudhon était fédéraliste. C'est ce qui résulte de l'ensemble de ses écrits, surtout dans les derniers temps de sa vie, où cette tendance s'accuse de plus en plus, et où il est aisé de voir que c'est au principe du fédéralisme qu'il demande la solution du grand problème de la constitution définitive des États de l'Europe.

Cependant il nous présente lui-même sa conception de la société française comme une conception éminemment centralisatrice. En effet, le reproche qu'il adresse à la société actuelle, ce n'est pas d'être trop centralisée, c'est au contraire de ne l'être point assez.

Saisissons ici au passage une nouvelle preuve de l'utilité des réserves faites au début de ce travail, en prémunissant nos lecteurs contre le danger, tout

spécial à cette question, de se prendre au piége de certains mots, à double détente.

L'idée exprimée par ce mot : « *centralisation,* » se retourne suivant qu'on la met en contact avec les deux termes antinomiques de « liberté » ou « pouvoir ». Ce qui est centralisation dans un sens, devient décentralisation dans un autre, et *vice versâ,*

Mais continuons l'analyse des idées de M. Proudhon ; les réalités objectives de sa pensée, comme de la nôtre, vont apparaître clairement derrière l'amphibologie des expressions

M. Proudhon ne veut pas de la centralisation par l'État. Il trouve que la centralisation par l'État, ressemble trop à l'absorption par l'État. Il pense qu'on pose mal la question, quand on parle de la séparation des pouvoirs. « Notre prétendue séparation des pouvoirs, dit-il, n'est que le cumul de tous les pouvoirs. »

Ce qu'il veut, c'est la séparation des fonctions, c'est-à-dire des diverses branches de l'activité humaine.

Il passe aussi en revue chacun des éléments de la vie sociale qui rentrent dans les attributions des ministères. Il se demande s'il ne serait pas possible d'opérer le règlement de ces divers intérêts sans recourir à l'intervention d'un gouvernement. Pourquoi le public, que ces intérêts concernent, ne se passerait-il pas de la protection coûteuse, tracassière, de cette grande corporation qui s'appelle l'État, et de ces corporations fractionnées qui se nomment les

ministères, et n'arriverait-il pas, par un système d'élections graduées, à se constituer un représentant suprême dans chaque fonction ?

Il débute par l'idée religieuse. Pourquoi les fidèles ne choisiraient-ils pas leurs curés et leurs évêques, en laissant à ceux qui n'éprouveraient pas le besoin d'avoir des prêtres la liberté de s'en passer? Ne serait-ce pas le meilleur moyen de réaliser cet idéal tant cherché de la séparation absolue du spirituel et du temporel? et ainsi de suite dans chaque sphère d'action. Pourquoi les citoyens-soldats n'éliraient-ils pas leurs états-majors d'officiers et de généraux? Pourquoi les industriels, qui doivent savoir mieux que le gouvernement en quoi ils ont besoin d'être protégés, quels produits méritent primes et encouragements, ne rédigeraient-ils pas leurs tarifs et ne commissionneraient-ils pas leurs douaniers? Pourquoi les agriculteurs ne s'organiseraient-ils pas dans leurs comices, les commerçants dans leurs chambres consultatives? et il ajoute, ce qui me paraît inconséquent avec son système, dans leurs *communes* et dans leurs *conseils généraux*. Pourquoi, enfin, ne pas établir la même hiérarchie volontaire et libre dans l'instruction, dans les finances et dans les travaux publics?

A chacune des séries correspondrait un ministre, qui serait l'élu de la fonction. Ces administrations se grouperaient ensuite par leurs sommités.

« Vous aurez ainsi, dit M. Proudhon, votre conseil des ministres, votre *pouvoir exécutif* qui

pourra très-bien, alors, se passer de conseil d'État.

M. Proudhon appelle son système la centralisation par la liberté. Centralisation! soit, à quoi bon disputer sur les mots?

Ce système, en effet, n'a pas la prétention de détruire la centralisation. Il la déplace en lui donnant une autre base. Au principe politique de la centralisation, il substitue un principe social. La centralisation remonte, elle ne descend plus. Elle se fait par la liberté, au lieu de se faire par le pouvoir. J'aime mieux cette tendance.

Mais la base du système est-elle solide? est-il exact, comme le croit M. Proudhon, qu'il y ait identité absolue entre la constitution politique et la constitution sociale d'un pays?

J'ai bien peur que l'idée de M. Proudhon ne soit une idée en l'air, que son système ne soit une pure utopie. J'ai bien peur que tous ces éléments catégorisés par fonctions ne constituent jamais une société, tant qu'on ne les aura pas fait aboutir à un centre commun. Vous aurez des groupes, vous n'aurez pas de nation. Vainement vous vous obstinez à considérer l'homme abstractivement, vainement vous l'isolez dans chacune des manifestations de son intelligence ou de son activité. La nature des choses résiste à votre théorie, et vous allez être obligé de confesser tout à l'heure vous-même que l'idée gouvernementale survit à vos vaines imaginations. A côté du croyant qui va à l'église, à côté de l'élève qui va à l'école, à côté du soldat qui défend son pays, à

côté du commerçant, à côté de l'agriculteur, à côté de l'industriel, à côté du contribuable, en eux, autour d'eux, au-dessus d'eux, il y a le citoyen, l'homme social. Non, la cité politique n'est pas une chimère, elle est une réalité.

M. Proudhon ne s'apercevait pas que son système a un côté, — j'en demande pardon au souvenir de cette belle intelligence, aujourd'hui glacée par la mort, — un côté presque enfantin. Il ne s'apercevait pas qu'à l'origine des sociétés on a commencé par faire ce qu'il demande, et que le jeu de l'histoire a eu précisément pour conséquence de nous amener au résultat qu'il condamne. Il ne s'apercevait pas que ce qui est possible, quand l'industrie et le commerce sont encore à l'état rudimentaire, devient impraticable dans un état social aussi compliqué que le nôtre. Il nous proposait, en pleine civilisation, de revenir à ce qui avait été le point de départ de la barbarie. C'est bien le même homme qui voulait remplacer tous les contrats du droit civil par le contrat d'échange.

Étant donné le génie particulier de la France, il y a gros à parier que nous reviendrions à peu près au même point. L'épreuve est faite, à quoi bon la recommencer?

A la première tentative d'application de ce système les conflits éclateraient sur toute la ligne, et le char social de M. Proudhon, au moindre heurt, volerait en éclats. Supposez un schisme dans l'Église, une sédition dans l'armée, une coalition quelconque

dans le monde industriel ou commercial, un refus d'impôts de la part des contribuables, un désaccord dans le conseil des ministres, comment faire la paix entre tant d'intérêts contradictoires? comment rétablir l'harmonie dans toutes ces sociétés particulières et dans la grande société générale? Vous ne voulez plus de gouvernement : vous n'en aurez pas un, vous en aurez dix; vous en aurez autant que de fonctions, de catégories, de ministères, sans compter le gouvernement central, qu'il faudrait de toute nécessité instituer quelque part, sous peine de tomber dans l'anarchie, non pas dans cette *an-archie* savante, qui ne serait que la simplification du pouvoir, mais dans l'anarchie brutale, qui est l'anéantissement de la vie sociale.

M. Proudhon, du reste, l'a instinctivement compris lui-même. En plein accès de ce lyrisme de naïf orgueil qu'éprouve tout novateur au moment où il jette sur son œuvre un regard satisfait, il a détruit de sa propre main le fragile édifice qu'il venait de bâtir. Il a retourné contre sa propre doctrine son fameux aphorisme : *Destruam et ædificabo.*

Il a corrigé le caractère utopique de son idée, mais en tombant dans une évidente contradiction. En effet, après avoir établi la théorie de la société se centralisant elle-même dans ses éléments catégorisés, il ajoute :

« Élevez au-dessus de tout cela un grand jury, législature ou assemblée nationale, nommé directe- par la totalité du pays, et chargé, non pas de nom-

mer les ministres, — ils tiennent leur investiture de leurs commettants spéciaux, — mais de vérifier les comptes, *de faire les lois*, de fixer le budget, *de juger les différends entre les administrations*, le tout après avoir entendu les conclusions du ministère public, ou ministre de l'intérieur, *auquel se réduira désormais tout le* GOUVERNEMENT; et vous avez une centralisation d'autant plus forte que vous en multipliez davantage les foyers, une séparation d'autant plus réelle que la séparation entre les pouvoirs sera plus tranchée; vous avez une constitution à la fois politique et sociale. »

Je cesse de comprendre. M. Proudhon ne se souvient-il donc plus qu'il a assigné pour but essentiel à la démocratie *l'annihilation du pouvoir?* Si le pouvoir doit être réduit à zéro, à quoi bon parler d'un ministère de l'intérieur et d'un minimum de gouvernement? par qui sera-t-il élu, ce ministre exceptionnel qui ne correspond à aucune spécialité? M. Proudhon a oublié de nous le dire. Pourquoi enfin mettre sur le même plan les comices agricoles et les communes, les chambres consultatives et les conseils généraux? Dans les comices et les chambres consultatives, l'élément social et spécialiste est seul représenté; mais dans les communes et dans les conseils généraux, l'élément politique général rentre en scène, et je vois apparaître de nouveau derrière la toile l'ombre du gouvernement.

Donc la contradiction est flagrante, et le système du socialisme *an-archique* n'a pas une valeur absolue.

Mais, indépendamment de sa portée critique, — on n'a rien écrit de plus éloquent contre les abus de la centralisation que le réquisitoire fulminé par M. Proudhon, — ce système peut avoir une valeur relative. La centralisation sociale des fonctions, la centralisation en soi, comme l'appelle M. Proudhon, ne dispensera jamais de gouvernement, mais elle peut, appliquée à dose raisonnable et pour certaines administrations auxquelles son régime convient, — comme, par exemple, aujourd'hui, les chemins de fer, — servir à tempérer les excès de centralisation gouvernementale.

XXXII

S'il est impossible de concevoir une société sans gouvernement, il est parfaitement praticable de restreindre l'influence du gouvernement au centre, pour l'augmenter sur les autres points de la circonférence politique. Le morcellement de l'État en groupes hiérarchiquement étagés conduit à ce résultat. Adopter ce système, ce ne serait pas détruire l'autorité, ce serait la diviser en l'incarnant dans la nation, pour qui l'autorité est faite, tandis qu'au-

jourd'hui il semble, en vérité, que c'est la nation qui est faite pour l'autorité.

Plus, dans un pays, sera grand le nombre des citoyens participant à la vie publique, plus on sera près de la perfection ; le beau idéal serait que tous les sujets de la loi fussent à la fois gouvernants et gouvernés. Nous ne réclamons pas, bien entendu, pour chacun une part égale de souveraineté. En toutes choses, l'égalité absolue est un rêve. L'influence exercée par les hommes mêlés à l'ingérance sociale, doit être en raison directe de leur moralité, de leur intelligence, de leur dévouement aux intérêts de la communauté.

Croire que chacun de nous peut être ou député ou ministre ou préfet, c'est tomber dans l'exagération et dans l'utopie. Mais graduer la vie politique, multiplier, au profit de tous, les occasions de s'occuper, dans une modeste sphère, de la chose publique, rendre, en un mot, la vie municipale accessible à ceux qui, par suite d'une aptitude spéciale ou d'une légitime ambition, trouvent la vie privée trop étroite, c'est rester sur le terrain de la pratique et de la raison.

Pourquoi, en Angleterre et aux États-Unis — nous ne voulons citer tout d'abord que ces deux exemples — la liberté est-elle à la fois plus développée et plus stable qu'en France? c'est que la race anglo-saxonne a su se garantir contre les excès de la centralisation, en conservant l'usage viril de s'occuper elle-même de ses affaires.

Les conditions de la liberté morale sont les mêmes pour les sociétés que pour les individus. L'homme n'est véritablement libre, que lorsqu'il sait, grâce à une sorte de gouvernement intime et personnel, dont sa conscience est l'arbitre, imposer un frein à ses goûts, à ses passions, diriger ses actes et maintenir la dignité de sa vie.

Il en est de même pour l'homme social. Malheur à lui, s'il n'a pas la sagesse, en usant de sa liberté politique, d'assurer, dans le cercle des fonctions qu'il est appelé à exercer, le respect de la liberté de ses semblables!

L'initiative individuelle, c'est la base de la liberté de chacun. La liberté collective, expression la plus élevée de l'idée gouvernementale, ce doit être la garantie de la liberté des autres.

A la maxime proudhonienne : *Annihiler le pouvoir en le distribuant,* je voudrais, pour ma part, substituer celle-ci : *Modifier le pouvoir en décomposant l'Etat, et en répartissant quelques-unes de ses attributions entre les provinces ou départements, les cantons et les communes.*

Tant que nous ne ferons pas pour l'égalité ce que l'ancien régime avait fait autrefois pour le privilége, et ce qui lui a réussi pendant si longtemps; tant que nous n'aurons pas introduit la division territoriale dans la constitution du pouvoir et de la liberté. jamais, ô mes concitoyens, nous ne verrons cesser le malentendu qui existe entre les gouvernements et le peuple, entre l'État et les administrés.

Un gouvernement, quel qu'il soit, a nécessairement des adversaires et des ennemis. Pour les dépositaires du pouvoir, comme pour les individus et pour les partis, la popularité est éphémère. Ainsi le veulent et le jeu des passions et le va-et-vient de la politique. Mais l'État, envisagé abstractivement, ne devrait exciter aucune antipathie, et cependant, à part quelques velléités communistes, bientôt oubliées ou écartées, c'est un fait d'observation que, depuis 60 ans, l'impopularité de l'État a été grandissant dans les esprits.

Ce résultat tient sans doute à ce que l'opinion rend l'État solidaire des fautes des gouvernements; mais elle tient aussi à ce que nous sentons tous instinctivement qu'en France la constitution de l'État a quelque chose d'excessif et de disproportionné. Nous sommes portés à trouver mal tout ce que fait l'État, nous nous défions de lui, nous avons peine à croire à ses bonnes intentions. Dans les rares occasions où l'autorité semble vouloir marcher dans les voies du progrès, par exemple si elle propose une modification à la loi sur les coalitions, si elle se montre favorable au développement des associations ouvrières, ses tentatives sont mal reçues, ses avances sont repoussées.

Le *Timeo Danaos et dona ferentes* paraît être toujours et partout la devise de l'opposition.

Si, au lieu d'être perpétuellement en face du pouvoir central et de l'État, l'opinion se trouvait en contact avec des assemblées issues d'elle-même, au

sein des communes, des cantons, des départements ou des provinces, ces préventions disparaîtraient, et l'harmonie sociale tendrait à se rétablir. Tandis qu'aujourd'hui, ce que l'école libérale demande avant tout au gouvernement, c'est de se mêler le moins possible de nos affaires. Orléanistes, légitimistes, républicains, libéraux sont d'accord pour dire au gouvernement : « Donnez-nous la liberté individuelle, la liberté de la presse, la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté d'enseignement, et laissez-nous faire; nous nous passerons de vous. »

Je suis tout prêt à joindre ma voix à cette réclamation universelle en faveur des libertés qu'on a appelées avec raison les libertés nécessaires; mais je demande à ajouter que, pour que ces libertés soient fécondes et pour qu'elles soient sans péril, il faut que leur inauguration concorde avec un mouvement décentralisateur vigoureusement indiqué.

L'expansion des libertés individuelles sera toujours tumultueuse à Paris et dans quelques grandes villes; elle sera toujours insuffisante dans les campagnes, tant qu'un retour à un système de localisation de la vie politique n'aura pas, ici, discipliné nos ardeurs, là, secoué nos indifférences, et ne nous aura pas appris à user de la liberté sans en abuser.

XXXIII

Je ne suis pas de ceux qui croient à une fatalité absolue s'imposant aux races. Le propre de la civilisation, au contraire, est de faire disparaître peu à peu les éléments par trop disparates des divers caractères nationaux. Mais on ne saurait nier les prédispositions naturelles des peuples.

Rien de plus complexe, au point de vue politique et social, que le tempérament de la France. Un volume entier n'épuiserait pas ce sujet, si on voulait suivre dans toutes leurs nuances les contrastes de notre génie national.

Je veux essayer de les résumer en trois mots. Nous sommes à la fois très-individualistes, très-unitaires ou gouvernementaux, et très-sociables.

Notre individualisme éclate dans le domaine intellectuel et dans la vie privée. L'indomptable énergie que les Anglais apportent à défendre leur domicile matériel, nous la mettons à garantir l'inviolabilité de nos âmes. Peuple frivole et tenace, nous changeons souvent de convictions par légèreté, mais malaisément nous laissons-nous convertir par la force. Nulle

part la conscience religieuse n'a été plus invincible que dans ce pays. L'homme meurt ou s'exile, mais il n'abjure pas. Nulle part la pensée philosophique n'a été plus audacieuse et plus incompressible.

Après la liberté de penser, celle à laquelle nous tenons le plus, c'est la liberté de conversation. Les gouvernements se sont quelquefois imaginé qu'en baillonnant la presse ils pourraient réussir à arrêter l'essor des idées. C'est une grosse erreur. En dépit des défaillances et des découragements, lorsqu'on y regarde de près, on s'aperçoit que, dans notre pays, la liberté est toujours quelque part. Les écarts de la presse, je ne les méconnais pas, constituent un péril pour la société. Mais les franchises de la presse sont une sauvegarde contre des dangers d'une autre nature. C'est comme une soupape de sureté. Quand cette soupape est fermée, le mouvement ne s'arrête pas : le feu couve, et les idées circulent dans les entretiens du monde et de la rue. Nous sommes la nation frondeuse par excellence. La vivacité de nos impressions, le tour moqueur de notre esprit, tout, jusqu'à la précision de notre langage, donne à l'opinion une puissance irrésistible. Les gouvernements, à cet égard, ne devraient pas se faire d'illusions. Ils devraient savoir que tôt ou tard il leur faudra compter avec l'opposition des salons, comme avec les rumeurs de l'atelier. Vainement on essaierait de préposer un sergent de ville à la surveillance des pensées qui s'échangent dans l'intimité de la vie

privée. C'est de la vapeur, et quand on comprime la vapeur, on fait éclater la chaudière.

Nous lisons dans les contes orientaux que parfois les khalifes et leurs grands vizirs parcouraient incognito les rues de Bagdad pour apprendre ce qu'on pensait de leur gouvernement. Les dépositaires de l'autorité feraient bien, chez nous, d'imiter ce sage exemple. En écoutant les voix d'en bas, ils s'instruiraient de ce qu'ils ont besoin de savoir, ils verraient les flux et les reflux de l'opinion, et seraient avertis à temps du moment où les concessions sont une nécessité de salut.

Notre individualisme se manifeste encore dans la carrière commerciale et industrielle.

Nous aimons à agir seuls, à garder le secret de nos combinaisons, à méditer dans le silence, pour exécuter ensuite avec rapidité. *Qui a compagnon a maître*, est un proverbe essentiellement français. Les associations professionnelles s'acclimateront en France, parce qu'elles sont un des besoins de la civilisation moderne, mais elles s'y acclimateront avec plus de difficulté qu'en Angleterre ou en Allemagne. Il y faudra du temps, l'exemple des étrangers et l'application d'un autre trait déjà signalé de notre caractère national, l'instinct d'imitation.

La seule association que nous comprenions immédiatement et d'instinct, c'est l'association politique, sous sa forme autoritaire ou libérale, générale ou restreinte, gouvernement ou club, état ou commune.

Il n'y a presque pas d'hyperbole à dire que tout

Français nait homme d'État. Que ceux qui seraient tentés de rire de cette prétention aillent se promener sur la place de Grève le lendemain d'une révolution : qu'ils regardent, qu'ils écoutent, et ils seront de notre avis. Mais, malheureusement, sur ce terrain de la politique, notre histoire est toujours venue se heurter contre une contradiction de notre nature : par une étrange anomalie, nous aimons tout à la fois le pouvoir et l'indépendance. Nous savons mieux défendre nos goûts et nos intérêts que notre dignité de citoyens. Il en résulte qu'en progressant dans la liberté sociale nous reculons dans la liberté politique. Notre prédilection pour l'égalité fait que nous devenons facilement la proie du despotisme ; avec l'instinct du commandement, nous avons une déplorable facilité à obéir, et nous nous laissons trop aisément conduire par nos chefs, quand ils savent nous prendre par notre côté faible, flatter notre goût pour l'influence extérieure et pour la vaine gloire des armes.

Tout notre mal vient de ce que, dans la série de nos transformations politiques, nous ne nous sommes pas arrêtés au point précis qui marque la jonction de l'autorité et de la liberté, ce qui nous eût permis, en neutralisant nos défauts, de montrer nos qualités pour la vie publique.

Ce point n'a rien de chimérique ni d'idéal ; la société peut s'y tenir en équilibre, à la double condition de diviser le gouvernement et l'État, pour les mettre à la portée du peuple, et cette division faite, à la condition de changer la base de notre fonction-

nement administratif. Le procédé consiste à identifier l'administration et le gouvernement, de façon à ce que les organes de la liberté soient en même temps les rouages du pouvoir. En d'autres termes, il faut revenir aux administrations collectives, qu'a détruites le premier empire. Que l'autorité centrale ait ses représentants dans les provinces et dans les cantons, mais que partout ses préfets et ses délégués agissent sous la surveillance et le contrôle de commissions permanentes, émanées d'assemblées électives.

XXXIV

Il fut une heure solennelle de nos annales, 1789, où la France avait touché le but. Malheureusement, elle n'en a pas eu suffisamment conscience, et distraite comme elle l'était alors par le drame gigantesque et sanglant de la politique générale, elle a depassé le but après l'avoir touché. Nous devons à tout prix retourner en arrière pour reprendre le fil conducteur. Au lieu de se réserver le monopole de l'action administrative, l'État devrait faire preuve d'une patriotique abnégation en s'effaçant progressivement pour apprendre au pays à s'administrer et à se gou-

verner lui-même. A mesure que la question s'élève, les préventions doivent disparaître. On ne doit plus considérer le pouvoir comme un ennemi, mais comme un levier. Quand bien même, au début, les affaires devraient être moins bien dirigées qu'elles ne le sont maintenant par l'appareil gouvernemental qui fonctionne dans notre pays, ce ne serait pas un motif d'hésiter. Il est important sans doute de bien diriger les affaires, mais il est plus important encore de ne pas en tarir la source. Or toute administration absorbante arrive fatalement à ce résultat. Il est inévitable que nous nous désintéressions des choses, pour lesquelles on ne nous demande pas notre concours.

L'accession du public a la gestion des intérêts sociaux, le *Self Government* aurait trois avantages : 1° économie ; 2° augmentation de travail ; 3° efficacité du contrôle pour les dépenses publiques.

Economie. Les affaires faites sur place coûteraient moins cher. Beaucoup de fonctions, aujourd'hui trop largement rétribuées, seraient remplies gratuitement. Sans parler de vertu, on ne compte pas assez sur la vanité de la bourgeoisie. Nos vieux rois de France la connaissaient bien cette vanité, puisqu'ils n'ont cessé d'en faire l'un des éléments principaux de leur rapacité fiscale, en vendant à nos pères le privilége des charges municipales, dont ils les dépouillaient ensuite pour les leur revendre encore.

Augmentation de travail. La résurrection de la vie politique dans les provinces y retiendrait les familles

aisées. Grâce à l'émulation, aux entraînements, à l'extension des relations privées qui se développeraient par les contacts politiques, les gens riches seraient amenés à dépenser largement leurs fortunes.

Efficacité de contrôles pour les dépenses. Par cela seul que les abus, inséparables de toute action administrative, se produiraient sur un plus petit théâtre, ils seraient plus en vue, partant plus faciles à corriger.

L'accession du public à la gestion des intérêts sociaux, le *Self Government* produirait une autre conséquence plus avantageuse encore. Ce serait pour le pays, l'occasion qu'il n'a jamais eue de faire son éducation judiciaire et politique. On verrait enfin cesser une des plus grandes injustices dont puisse gémir la conscience d'un peuple. Nos lois civiles sont compliquées, nos lois pénales sont sévères. C'est un principe de notre législation, que nul n'est censé ignorer la loi. Est-il rien de plus illusoire et de plus faux? Les gens du monde apprennent le grec, le latin, l'histoire, la philosophie : les gens du peuple apprennent des métiers. On parle d'écoles professionnelles, d'enseignement primaire, d'enseignement secondaire. On demande l'instruction gratuite et obligatoire. Instruction gratuite! soit, pourvu qu'on la réserve à ceux qui ne peuvent la payer. Instruction obligatoire! soit encore, pourvu qu'on la concilie avec les droits de la famille et les exigences de la misère. On veut que tout le monde sache lire et écrire. A merveille, mais il ne suffit pas de savoir

lire et écrire; il faut encore rencontrer dans la vie sociale des milieux, ou l'on puisse appliquer et entretenir les connaissances que l'on a acquises. Or, de toutes les connaissances, une des plus utiles, c'est celle de nos droits et de nos devoirs. Que M. Duruy, le ministre novateur, celui qui cherche à tirer de la centralisation le parti le plus actif, que M. Duruy se lève et me dise où on enseigne cette connaissance. Dans quelle école apprend-on aux enfants le droit usuel, le droit pratique, la procédure de tous les jours, le moyen de se garantir des injustes exigences du fisc, de la mauvaise foi des hommes d'affaires, de la rigueur des codes?

Ce n'est point la bonne volonté d'apprendre qui manque au peuple. Ce n'est point sa curiosité qui fait défaut.

A Paris comme en province, les salles d'audience sont pleines, quand une cause intéressante se produit. Lorsqu'une voix éloquente ébranle les voûtes des cours d'assises et des prétoire corectionnels, la foule afflue. Il y a là un symptôme. Il nous montre que la publicité est un des plus puissants moyens d'instruction gratuite et attrayante, de moralisation pour le peuple.

A ce point de vue, la loi récente qui a rendu publiques les délibérations des conseils de préfecture, a sagement innové.

Dans ma pensée, les conseils communaux, les conseils cantonaux, les assemblées départementales ou provinciales délibéreraient en présence du public,

sauf le droit pour ces assemblées, d'ordonner le huis clos dans des cas exceptionnels, et à la condition d'armer les présidents de pouvoirs suffisants pour maintenir le calme dans les tribunes et assurer le respect des délibérations.

Croyez-vous que le public ne se passionnerait pas pour les intérêts généraux comme il se passionne pour les intérêts privés? Croyez-vous que les citoyens ne sortiraient pas des audiences de la vie politique plus sérieux, plus instruits, plus pénétrés de leurs droits, plus éclairés sur leur devoirs ?

M. Proudhon, nous l'avons vu plus haut, était frappé de l'identité des constitutions politiques et des constitutions sociales. A mesure que j'étudie davantage ces questions, plus je suis frappé de l'identité des constitutions politiques et des constitutions judiciaires. Les préfets, les sous-préfets, les maires, me paraissent jouer dans la vie politique, le rôle que le ministère public remplit dans la vie judiciaire. L'instinct du peuple ne s'y est pas trompé, et la langue elle-même en porte témoignage. Interrogez les vieilles chartes communales de la France, de la Hollande, de la Belgique, vous verrez que les termes de syndics, de procureur-syndics, d'échevins et de maires, sont des termes synonymes, vous verrez que longtemps les attributions municipales et les attributions de police ont été confondues dans les mêmes mains.

Les conseils communaux, les conseils cantonaux, les assemblées départementales ou provinciales de-

vraient représenter les divers degrés de l'administration politique, comme les justices de paix, les tribunaux de première instance et les cours d'appel représentent les divers degrés de l'administration judiciaire.

La chambre des députés ou législature ne devrait-elle pas être la cour de cassation de la politique?

Combien j'aimerais mieux pour l'État ce rôle de modérateur et d'arbitre suprême, que l'omnipotence dont il est armé, omnipotence coûteuse pour nous, dangereuse pour lui, car elle fait de l'État le point de mire de toutes les révolutions.

XXXV

Le jour où le législateur voudra sérieusement mettre la main à l'œuvre de la décentralisation, les précédents ne lui manqueront pas. Il n'aura qu'à puiser dans le chantier de nos lois révolutionnaires. Les matériaux sont épars sur le sol. On peut les ramasser et commencer à rebâtir.

Nous avons parlé, dans les premières pages de ce travail, des communes du moyen âge. Nous avons montré comment elles se sont laissé absorber par

la royauté. Si elles avaient su se fédérer il y a six siècles, toute l'histoire moderne était changée. Est-ce un bonheur, est-ce un malheur pour l'Europe, que la révolution communale ait avorté au douzième et au treizième siècle? Nous ne nous soucions guère en France d'un pareil problème, qui ne nous paraît plus avoir qu'un intérêt archéologique. Mais ces traditions sont encore vivantes dans un pays voisin, qui a avec nous des origines communes, et qui a été soumis pendant quelque temps à notre régime administratif. J'ai sous les yeux un *Manuel de Droit communal*, publié à Bruxelles par le professeur Giron, où je retrouve l'expression d'un souvenir et d'un regret à l'encontre de cette victoire remportée autrefois par l'autorité royale sur nos vieilles franchises.

Peut-être vaut-il mieux après tout que l'avènement définitif de la liberté communale ait été ajournée. Au moyen âge l'évolution se fût faite sous un régime de privilége. Elle se fera sous un régime d'égalité. La France d'ailleurs est le laboratoire de l'Europe, et il était probablement dans sa destinée de montrer au monde jusqu'où peut aller la centralisation, les avantages qui y sont attachés et les inconvénients qu'elle entraîne. Toujours est-il qu'à la veille de la révolution de 1789, les esprits les plus clairvoyants, les plus hautes intelligences comprenaient parfaitement que du quatorzième au dixhuitième siècle l'histoire avait créé une lacune qu'il faudrait tôt ou tard combler.

Ainsi Turgot essaya en 1787, deux ans avant la convocation des Etats généraux de reconstituer le système administratif de la France sur des bases nouvelles.

Son plan consistait à relier l'administration des communes à l'administration centrale, en créant un système régulier de représentation locale et provinciale. Les assemblées municipales, qu'il instituait par son édit, étaient formées du *Seigneur*, du curé, de deux syndics et de trois, six ou neuf conseillers, élus par les paroisses.

Les députés de paroisse élisaient à leur tour des députés de district, et les députés de district également à leur tour élisaient des assemblées provinciales, qui complétaient le nouveau système administratif.

C'est le plan de M. Émile Augier, qui ne savait peut-être pas avoir eu Turgot pour précurseur.

Inutile de dire que cette organisation reçut à peine un commencement d'exécution. Elle avait le grand tort de conserver des éléments dont personne ne voulait plus. La France aspirait à vivre de la vie nationale. Elle était si heureuse de sentir battre son cœur sous l'impulsion des sentiments qui enfiévraient les âmes, qu'elle s'occupait peu des autres organes de sa vie politique, et qu'elle n'accorda qu'une attention distraite à ce rêve innocent d'un ministre homme de bien.

Le plan, réalisé par Turgot, disparut avec toutes les institutions de l'ancien régime.

Nous l'avons tiré de l'oubli, parce qu'il renoue d'une façon assez singulière et assez curieuse la chaîne des temps.

XXXVI

Poursuivons jusqu'à l'heure présente l'histoire des organisations municipales. Nous constaterons que la décentralisation est le vrai chemin qui mène à la liberté, et nous rencontrerons à chaque pas des jalons qui nous guideront dans notre marche.

L'œuvre de l'assemblée constituante, envisagée au point de vue des institutions départementales et communales, reflète d'une façon très-exacte l'état des esprits en 1790.

Les législateurs de cette époque voulaient sincèrement l'application des principes de liberté et étaient disposés à faire à l'élection une large part dans la création des pouvoirs publics. Mais ils redoutaient avant tout un retour offensif des priviléges corporatifs aussi bien que des priviléges personnels.

On trouve dans la loi départementale la trace de leurs aspirations et de leurs craintes.

A la tête de chaque département était placée une assemblée administrative, sous le titre d'administration du département. Elle tenait une session chaque année et se composait de trente-six membres électifs. Elle se divisait en deux sections : l'une délibérante, qui s'appelait le *conseil de département*, et l'autre active qui, s'appelait le *directoire du département*. Le directoire, composé de huit membres, choisis par l'assemblée départementale, était permanent et demeurait en activité pour l'expédition des affaires.

Il y avait en outre, près de chaque administration départementale, un procureur général syndic, électif, ayant pour mission d'exécuter les délibérations prises par le directoire.

A ce point de vue, la représentation de l'autorité centrale était insuffisante.

Abstraction faite de ce vice du système, la création des *directoires* ou bureaux, qui en constituaient le trait le plus original, conciliait dans une juste mesure les garanties qu'exige la liberté et les nécessités qu'impose l'administration. Les assemblées trop nombreuses sont incapables d'administrer. Leur permanence est un péril, parce qu'elle donne lieu à des tiraillements stériles. Un bureau composé d'un petit nombre de personnes, acquérant de l'expérience par la pratique quotidienne des affaires et se retrempant dans l'élection, offre une meilleure combinaison. L'assemblée constituante a donc été bien inspirée lorsqu'elle a institué ces bureaux et lorsqu'elle les a composés de mandataires du pays. C'est par ce côté

surtout qu'elle a droit à notre reconnaissance et que son œuvre mérite de revivre.

Malheureusement cette création, d'origine essentiellement française, que nous retrouverons tout à l'heure en Belgique, nous a été ravie. Il y a bien encore des bureaux dans les préfectures et dans les sous-préfectures, mais ce sont des bureaux composés d'employés du gouvernement.

Nous venons de signaler ce qu'il y avait de sagement libéral dans la loi de 1790. Mais, nous l'avons dit, l'esprit du législateur n'était pas libre de toute prévention. Il avait peur de voir les vieux adversaires du nouveau régime abuser contre lui des armes mises aux mains de la nation. Il fut conduit par cette crainte, — très-légitime d'ailleurs dans un moment de crise et de transition, — à marchander à la division départementale les conditions les plus essentielles de l'existence politique. Il refusa au département toute personnalité, soit politique, soit civile. Les assemblées de département, trop indépendantes en apparence, ne jouissaient en réalité d'aucune autorité. Leurs membres n'étaient que les délégués du corps législatif et du roi pour l'administration des intérêts généraux dans chaque département.

Les départements se divisaient en districts. Dans chaque district, il y avait une assemblée administrative inférieure, sous le titre d'administration de district. Ces administrations se décomposaient, à l'instar des assemblées de départements, en conseils de districts et directoires de districts.

Les districts se subdivisaient en cantons de quatre lieues carrées environ. Mais cette division ne concernait que les élections et les justices de paix.

Enfin ce même type administratif, avec son intelligente division en *conseils* et en *bureaux*, se reproduisit dans la commune.

L'esprit nouveau avait moins peur des petites associations que des grandes. Aussi l'assemblée constituante n'hésita-t-elle point à accorder aux communes le bénéfice d'une existence corporative, qu'elle avait refusé aux départements. Tous les officiers municipaux étaient électifs, le maire compris.

Cette part faite à la liberté, le législateur n'avait garde d'oublier l'application de ses principes égalitaires. Il s'en donna à cœur joie.

Dès le 11 août 1789, on avait décrété que tous les priviléges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, étaient abolis sans retour et demeureraient confondus dans le droit commun de tous les Français. La qualité de bourgeois ne fut plus le privilége de certains individus, de certaines classes ou corporations. Elle appartint à toute les personnes habitant la même localité. Les élections, qui se faisaient autrefois par métiers, se firent désormais par quartiers et par arrondissements. Partout l'élément territorial et roturier effaça la caste.

On déclarait la guerre aux mots, pour être plus

certain de détruire les choses que les mots avaient représentées. L'uniformité de la langue correspondit à la généralité des institutions. Les termes génériques de municipalités et de communes furent substitués aux dénominations diverses d'hôtels-de-ville, d'échevinats, de consulats et autres.

On a beaucoup parlé de la nuit du 4 août et de la suppression des priviléges nobiliaires et personnels. On a trop oublié que les voiles de cette nuit célèbre s'étendirent à tous les priviléges collectifs.

Mais le jour doit succéder à la nuit. Nos pères l'ont attendu. Il commença, au milieu des éclairs et de la foudre, à blanchir les cîmes de l'horizon; mais il n'a jamais éclairé également toutes les parties du territoire. Tour à tour conquise, perdue, reconquise, reperdue encore, la liberté générale n'a pu se fonder, parce que la base manquait à l'édifice. La France, toujours confiante, généreuse, enthousiaste, avait donné tout son passé. On ne lui a pas rendu tous les équivalents de ce qu'elle avait sacrifié, et le compte est à refaire.

Nous venons de voir, dans la législation de 1790, la première inspiration du monde moderne à son avénement, inspiration hardie dans le domaine de l'égalité, timide dans le domaine de la liberté. Et cependant, si cette législation, tout imparfaite qu'elle fût, avait pu durer, nul doute qu'elle eût réussi à combler ses lacunes, et que la solution du problême eût été trouvée.

Hélas! les grandes ombres sont revenues, et nous attendons encore le jour, le jour complet, le plein rayonnement de la lumière!

XXXVII

Cinq ans à peine s'étaient écoulés, la France était devenue comme un champ de bataille.

L'heure sanglante a sonné. Le glas funèbre de 1793 retentit dans les airs. L'ancien et le nouveau régime, la démagogie, le despotisme, la liberté s'étreignent dans une lutte suprême. Les partis se mêlent, les drapeaux se confondent, les malentendus s'entre-croisent : on tue, et l'on est tué. Le feu, qui brûle en éclairant, se communique de Paris à la France, de la France à l'Europe. Action, réaction. L'incendie et la violence partout : la modération nulle part. Paris a vaincu la France : la France a vaincu l'Europe. La Révolution triomphe, jusqu'au jour où le pays, fatigué, décimé, orphelin de ses gloires bourreau de ses plus pures renommées, s'affaissera politiquement sous le directoire et sous l'empire. L'idée seule survivra, l'idée féconde, d'où renaîtra un monde!

En attendant, la convention avait détruit l'œuvre de l'assemblée constituante. Dans le régime administratif de 1793, je retrouve quelques épaves libérales : le principe électif, la publicité des séances. Mais l'indépendance communale, la vraie indépendance, l'indépendance raisonnable, sage, progressive, a péri.

Les officiers municipaux n'ont plus aucun caractère de représentation.

La loi du 19 vendémiaire an II avait décrété l'établissement d'un gouvernement révolutionnaire *jusqu'à la paix.*

Provisoirement, les administrations municipales étaient investies, concurremment avec les administrations de districts, de l'exécution des *mesures de sûreté générale, à charge de rendre compte* tous les dix jours *aux comités de la Convention.*

Les procureurs de districts et de communes furent remplacés par les *agents nationaux*. Toute l'autorité communale passa de fait aux mains de ces agents et des comités révolutionnaires institués par le décret du 21 mars 1793.

Des décrets successifs leur imposèrent le soin de dresser *les listes des suspects*, de prendre, de concert avec les municipalités, *les mesures de salut public*, et de faire la recherche des crimes attentatoires à la liberté ou à l'égalité, ainsi qu'à *l'unité et à l'indivisibilité de la République.*

Ce régime était trop violent pour durer. Il cessa avec la terreur.

XXXVIII

Les temps s'adoucirent, mais les préjugés restèrent. La peur de la liberté survécut à la dictature exercée au nom de la liberté.

Le législateur de l'an III, dominé par la crainte du fédéralisme, entreprit d'effacer jusqu'au souvenir des anciennes divisions territoriales qui avaient été le berceau de notre indépendance. Le canton remplaça la commune. La division cantonale est excellente quand elle plonge ses racines au plus profond du sol, à côté de la maison de ville ou de la mairie de village; mais, bâtie en l'air, sans fondations et sans appui, elle n'est plus qu'une création parasite et arbitraire.

XXXIX

L'empire pouvait venir. Le terrain était nivelé, et le despotisme administratif n'avait plus qu'à s'installer sans contrôle et sans résistance. Le principe

électif, dernier vestige de l'indépendance communale, disparut. La France fut façonnée à l'image d'un camp et l'administration soumise à une sorte de discipline militaire. On a justement comparé les communes de cette époque à des pelotons qui s'avançaient au commandement de *marche!* et s'arrêtaient au commandement de *halte!* Les préfets, par la législation de l'an VIII, furent *seuls* chargés de l'action administrative. Les commissions consultatives placées auprès d'eux, conseils de préfectures et conseils généraux, en raison de leur mode de recrutement et de leurs attributions, ne donnaient aucune garantie à la liberté.

Enfin on ne se contenta pas de priver les communes de leurs droits. On les dépouilla de la plus grande partie de leurs biens, pour pourvoir aux nécessités de la guerre, et la chute de l'Empire mit seule fin à la spoliation.

XL

On avait parcouru tous les degrés qui séparent la liberté de la licence, la licence de l'arbitraire, et le cercle se trouva fermé.

Les gouvernements qui ont remplacé le premier empire ont apporté des modifications au système.

Ils ont adouci certains traits, ils en ont ajouté quelques autres. Un peu de liberté s'est fait jour par des fissures plus ou moins larges. Néanmoins je me refuse à voir dans la législation administrative de la restauration, comme dans la législation administrative de la monarchie de Juillet, autre chose que des compromis insuffisants ou de trop timides transactions. Je leur adresse un double reproche. Les droits de la liberté y sont méconnus et la représentation du pouvoir n'y est pas assez efficace. Le fond du système est resté : or c'est le fond du système qu'il faudrait changer. On ne le changera qu'à l'aide d'une organisation provinciale et d'une reconstitution des administrations collectives.

Quand elle voudra marcner dans cette voie, la France, nous venons de le constater, pourra se servir d'exemple à elle-même, en reprenant les précédents de sa législation, à la condition de séparer le bon grain de l'ivraie, de mettre à profit les leçons de l'expérience et de concilier enfin — ce qui n'a jamais été tenté sérieusement à une époque de calme, — les prérogatives de l'autorité centrale, avec les manifestations régulières de la liberté individuelle et des libertés locales.

La France pourra profiter encore des expériences faites dans d'autres pays de l'Europe. Les modèles ne lui manqueront pas. Il me serait aisé de multiplier les exemples empruntés aux législations étrangères. J'insisterai sur un seul exemple, que je rencontre à nos portes.

XLI

La Belgique a des conseils provinciaux qu'elle considère avec raison comme le palladium de sa liberté. Il suffit de jeter les yeux sur la loi constitutive de ces conseils provinciaux, pour voir toutes les garanties qu'elle assure aux citoyens de cet heureux pays, dans le cercle de ses franchises locales.

Ces garanties consistent, indépendamment de l'élection, qui forme la base de la composition des conseils provinciaux, dans l'étendue des attributions qui leur sont conférées, dans l'admission du public aux délibérations de ses mandataires, dans le droit pour ceux-ci de voter le budget spécial de la province, et de choisir eux-mêmes leurs fonctionnaires et employés, en fixant le taux de leurs appointements.

On comprend qu'en face d'une liberté si bien protégée le principe autoritaire et le contrôle de l'État soient également garantis. La législation y a pourvu. Le pouvoir exécutif a son représentant dans la province, à côté du conseil provincial. Ce représentant est un commissaire du gouvernement, qui prend le titre de gouverneur de la province, et qui est investi

de quelques-unes des attributions de nos préfets.

Les conseils provinciaux, en Belgique, comme les conseils généraux en France, sont le produit d'une élection directe. La loi électorale française, basée sur le suffrage universel, est même plus démocratique que la loi électorale belge, qui n'admet comme électeurs que les citoyens payant un minimum de cens déterminé par la constitution. Mais là s'arrête, malheureusement pour nous, l'avantage de la comparaison entre les institutions des deux pays.

Autant la loi française, lorsqu'elle a eu à déterminer les attributions des conseils généraux, s'est montrée défiante, autant la loi belge s'est montrée libérale envers ses conseils provinciaux, en leur déléguant, directement ou indirectement, mais sans réserve et sans crainte, une partie importante de l'administration du pays.

Au nombre des droits qui appartiennent au conseil provincial, un des plus précieux, dont nous avons déjà parlé, est celui qui consacre son intervention dans l'organisation de la justice, par la présentation d'une des listes sur lesquelles sont choisis les magistrats de cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance.

Quant aux attributions politiques et administratives, la définition de la loi organique est bien simple. La compétence du *conseil provincial* s'étend à toutes les affaires d'intérêt *provincial*.

Quelles sont les affaires d'intérêt provincial?

Celles auxquelles la constitution et les lois attribuent ce caractère.

Suit une nomenclature dont le détail échappe par son étendue au cadre de ce travail.

Cette nomenclature comprend notamment : les dépenses relatives aux tribunaux, l'entretien de certains édifices d'utilité publique, la construction des routes et canaux qui doivent être exécutés aux frais de la province, le traitement des ingénieurs et employés des ponts-et-chaussées, les secours à accorder aux communes pour l'instruction primaire et moyenne, etc., etc.

Lorsqu'il s'agit d'exécuter des ouvrages d'entretien ou de réparation concernant plusieurs provinces, chaque province est appelée à en délibérer. En cas de contestation le gouvernement décide.

Le conseil provincial prononce sur l'exécution des travaux qui intéressent à la fois plusieurs communes et sur la part de la dépense afférente à chacune, en prenant leur avis préalable et sauf recours au pouvoir exécutif.

La province n'a pas seulement un budget de dépenses, elle a également un budget de recettes. Chaque année, le conseil arrête les comptes des recettes et dépenses de l'exercice précédent. Il vote le budget des dépenses pour l'exercice suivant et les moyens d'y faire face.

Les séances du conseil provincial sont publiques, sauf le droit pour l'assemblée de se former en comité secret dans des circonstances exceptionnelles. Grâce

à cette publicité, les citoyens peuvent se familiariser avec l'étude des affaires qui les touchent le plus directement. Sans doute la présence du public dans la salle où se débattent les intérêts de la province peut quelquefois donner lieu de la part de ce public à quelques murmures ou a quelques tentatives de désordre. Mais, entre la crainte de cet inconvénient et l'avantage de fournir à tous l'occasion de s'instruire de ce que tous ont besoin de savoir, le législateur n'a pas hésité! Il a cru, et il a eu raison de croire, qu'il garantirait suffisamment l'autorité en donnant au président du conseil provincial la police de l'assemblée, et en l'armant du droit d'arrestation contre les perturbateurs. Ce droit va jusqu'à faire consigner provisoirement, pendant 24 heures, toute personne qui causerait du désordre dans les tribunes.

Les sessions ordinaires des conseils provinciaux n'ont pas une longue durée, puisque régulièrement elles ne sont que de quinze jours par année, et d'un mois au plus, quand le gouverneur est d'accord avec le conseil pour prolonger les délibérations.

Mais la brièveté de ces sessions est largement compensée par l'existence d'une institution mise en pratique en Belgique, et que l'on appelle députation permanente.

La députation permanente, choisie dans le conseil provincial, est composée de six membres pour chaque province. Ils sont élus par leurs collègues pour quatre ans, mais la députation est renouvelée tous

les deux ans, suivant un ordre réglé par la voie du sort. Les membres de la députation reçoivent un traitement.

Le gouverneur est de droit président de la députation, avec voix délibérative, mais non prépondérante. En cas d'empêchement du gouverneur, la députation nomme un de ses membres pour la présider.

La députation permanente, comme son nom l'indique, siége sans interruption, aussi bien dans l'intervalle des sessions du conseil provincial, que pendant la durée de ces sessions.

Elle forme, à côté du gouverneur représentant l'autorité centrale, un véritable conseil d'administration, mais un conseil d'administration indépendant et libéral, puisqu'il est une émanation directe du conseil de la province, une émanation indirecte du suffrage des électeurs.

Il est peu à craindre, d'un autre côté, que les membres de ce conseil se laissent entraîner à un esprit d'opposition exagérée ou de turbulence factieuse. Leur petit nombre, leur ingérance forcée et de tous les jours dans la pratique des affaires, leurs relations continuelles avec le gouverneur, sont autant de garanties contre ce péril. L'expérience, d'ailleurs, ce juge infaillible en toutes matières, a démontré chez nos voisins la justesse de la conception qui a présidé à la création de ce rouage gouvernemental.

Les attributions de la députation sont très-nombreuses et très-étendues.

Elle donne son avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises en vertu des lois par le gouvernement ou par le gouverneur. Elle délibère sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la province, et sur l'exécution des lois pour lesquelles son intervention est requise. En dehors de certaines compétences, réservées expressément au conseil provincial lui-même, elle prononce sur les intérêts qui ne souffrent point de retard. Elle procède en justice, au nom de la province, en défendant, et même en demandant, mais dans la limite d'une nature particulière d'actions déterminées à l'avance, telles que les actions mobilières et possessoires. Elle exerce enfin des attributions financières importantes, pour lesquelles elle est en correspondance directe avec la cour des comptes.

Chaque année, à l'ouverture de la session ordinaire du conseil, la députation lui fait un exposé de la situation de la province, et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit utiles.

Tel est l'ensemble des institutions provinciales en Belgique. Elles témoignent en faveur des avantages d'une administration décentralisée

La mesure dans laquelle l'idée peut être réalisée est, je le reconnais, matière à discussion. Si on trouve mon projet trop hardi, on peut l'amender et en graduer l'exécution. Ce qui importe, c'est l'adoption du principe et la mise en œuvre du système.

XLII

La Belgique n'est pas le seul pays d'ailleurs où nous puissions retrouver les exemplaires de ces chartes de liberté communale, dont le type s'est malheureusement pour nous effacé de nos mœurs politiques.

Nous avons déjà cité l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique : nous pourrions citer encore la Suisse, l'Italie, l'Allemagne même, malgré les efforts que ces deux derniers pays font en ce moment pour arriver à l'unité par la centralisation. Partout, il est vrai, les institutions diffèrent : les unes sont fondées sur le privilége, les autres ont pour base la liberté, mais partout les résultats présentent, au point de vue de l'autonomie locale, un caractère d'analogie.

Pourquoi la France, qui a contribué d'une façon si puissante à propager la liberté dans le monde, n'en a-t-elle gardé pour elle que les souvenirs et les vestiges? Pourquoi? parce que, victime expiatoire de la Révolution qu'elle a faite, et s'offrant elle-même en holocauste à l'éducation de l'Europe, elle a créé un esprit nouveau, dont les peuples ont profité, sans passer par les bouleversements intérieurs, qui ont

fait chez nous table rase du passé, ne nous laissant que la grandeur et la consolation d'avoir été les initiateurs de la vie moderne.

Le nœud de la question européenne réside tout entier dans ce contraste de la société française comparée aux sociétés qui l'environnent. Nous inquiétons l'Europe, parce qu'elle ne nous voit pas appliquer au développement de notre liberté intérieure la grande force d'initiative dont nous sommes doués. Les autres puissances peuvent toujours craindre que le gouvernement de la France n'abuse, dans une pensée d'agrandissement et de conquête, des immenses ressources que la centralisation met entre ses mains.

Que font-elles pour se garantir contre ce péril? Elles se mettent à imiter notre exemple, elles travaillent à augmenter partout la prérogative royale, et s'épuisent en armements militaires. L'ambition des rois y trouve son compte, et les peuples, pris au piége du patriotisme, se laissent confisquer leurs libertés. Si cette disposition des esprits n'est pas la seule cause des tendances unitaires que nous voyons se développer autour de nous, elle en est certainement la plus puissante. Elle finit par produire une émulation funeste, dont nous ressentons à notre tour les effets et qui nous conduira fatalement, si nous n'y prenons garde, à une guerre épouvantable.

Grand péril pour l'avenir de la civilisation! Mais heureusement qu'à côté du mal se trouve le remède.

Lorsqu'on y regarde de près, on s'aperçoit qu'il y a deux mouvements en Europe; l'un, monarchique et

guerrier, qui est le mouvement unitaire; l'autre, républicain et pacifique, qui est le mouvement fédératif; l'un plus apparent, parce qu'il est au premier plan de la perspective; l'autre moins en évidence, parce qu'il est au second plan : l'un provisoire, l'autre définitif : l'un reflétant l'image du passé, l'autre contenant le secret de l'avenir. L'unité d'abord, comme moyen : la fédération ensuite, comme but. Les événements d'Allemagne et d'Italie n'ont pas d'autre sens.

Envisagée à ce point de vue, la décentralisation du pouvoir, ou, ce qui revient au même, la centralisation par la liberté, s'éclaire d'un intérêt nouveau.

Nous avons essayé de démontrer qu'elle constituait un bon programme de politique intérieure; qu'en donnant pour contre-poids à l'esprit révolutionnaire des villes l'esprit conservateur des provinces, elle nous permettrait de développer pacifiquement toutes les libertés : liberté individuelle, liberté d'association, liberté de réunion, liberté de la presse.

Ne craignons point d'affirmer que ce serait en même temps le meilleur programme possible de politique extérieure,

Le jour où la France, reprenant ses traditions séculaires, tournerait les efforts de sa patience et de son génie vers le développement de ses libertés intérieures, elle désarmerait l'Europe et se concilierait les sympathies universelles. Pour assurer notre influence dans le monde, la liberté nous vaudrait mieux que vingt victoires: Qui donc a parlé dernièrement

des merveilles opérées par le fusil chassepot ? L'action de la liberté calme, assurée, paisible, produirait des effets plus merveilleux encore. La puissance défensive des États ne consiste pas seulement dans les richesses qu'ils possèdent et dans le nombre de soldats qu'ils peuvent mettre sur pied. Elle consiste surtout dans l'attraction qu'ils exercent au dehors et dans la fidélité des alliances sur lesquelles ils peuvent compter.

C'est une vérité vieille comme le monde. J'en retrouve l'expression dans l'historien Salluste, qui place sur les lèvres d'un roi mourant ces paroles, que les chefs des peuples devraient avoir toujours présentes à l'esprit :

Non exercitus, neque thesauri præsidia regni sunt, verum amici, quos neque armis cogere, neque auro parare queas.

La France n'a qu'à se replacer sur le chemin de l'histoire et de la liberté. Les peuples ne tarderont pas à venir l'y rejoindre. Elle n'aura pas seulement ses voisins pour alliés ; elle les aura pour confédérés.

Ce qui est dans l'air, ce n'est pas seulement une Europe unie par des traités : c'est une confédération européenne.

La France libre sera un des éléments essentiels de cette confédération.

On a beaucoup dit que le canon de Sadowa avait rompu l'équilibre européen. Il l'a rompu, mais pour le refaire sur des bases nouvelles. Le cercle s'est agrandi, il embrasse le monde. La Russie et l'Amé-

rique font partie de l'équilibre, sur lequel plane la question de paix ou de guerre. Si la solution se fait par la paix et par la liberté, les États-Unis seront nécessairement avec nous. Si la solution se fait par la guerre et par l'esprit de conquête, les États-Unis peuvent être entraînés dans une alliance avec la Russie contre l'Europe, alliance monstrueuse, qui ensanglanterait l'univers.

A ce point de vue, l'idée républicaine de la fédération est le seul principe qui puisse modérer, en l'organisant, la Révolution.

C'est la seule chance conservatrice et pacifique qui reste au monde.

XLIII

Je prévois l'objection qu'on va me faire. Si la question se pose dans ces termes, me dira-t-on, le principe monarchique, comprenant qu'il joue son va-tout dans une lutte suprême, ne reculera pas. Jamais il ne pactisera avec les plans de réforme qui peuvent conduire à de pareils résultats.

Ceux qui seraient tentés de m'adresser cette objection auraient oublié les enseignements de l'histoire.

Rien n'arrête l'essor des idées. *Spiritus flat ubi vult*. Nul ne résiste à la poussée d'un siècle. Lorsqu'une idée est mûre, lorsqu'elle est près d'éclore, les gouvernants, les gouvernés, le pouvoir, l'opposition, les partis, le public, tout le monde en est plus ou moins imprégné. Le principe monarchique n'est pas aussi inflexible qu'on veut bien le croire. Entre la monarchie absolue, la monarchie constitutionnelle et la république, il y a bien des degrés pouvant ménager la transition. Louis XIV de France n'est pas Léopold de Belgique. On a défini la royauté de 1830 : une monarchie entourée d'institutions républicaines. Nous avons eu des rois absolus, puis des rois constitutionnels, puis des dictatures plus ou moins déguisées. Qu'y a-t-il de déraisonnable à croire que l'autorité d'un roi ou d'un empereur puisse coïncider avec des libertés municipales et provinciales.

Les princes se donnent parfois des démentis à eux-mêmes.

Tel souverain qui commence par un système politique finit par un autre. Cela est triste à dire, mais les distractions et les inconséquences des pouvoirs sont une des espérances de la liberté ! Les rois, d'ailleurs, se suivent et ne se ressemblent pas. Ce qu'un souverain n'a pas su ou n'a pas voulu faire, son successeur ou son remplaçant peut avoir la velléité de l'essayer. Il y a des dynasties intelligentes qui aspirent à suivre l'opinion publique tout en la dirigeant et en la modérant. Ces dynasties-là ont des chances de durée. Il y a des dynasties rétrogrades et obsti-

nées qui se refusent à toute concession et sont par cela même, à une échéance plus ou moins éloignée, mais certaine, fatalement destinées à périr.

Il serait préférable, sans doute, que la démocratie n'eût à compter que sur elle-même et avec elle-même. Il serait préférable qu'il lui fût donné de s'organiser, en dehors de toute prétention dynastique, et qu'elle pût inaugurer immédiatement son règne, avec les formes de gouvernement qui lui conviennent le mieux. Mais, que voulez-vous? Deux fois en France, elle a tenté de le faire, et deux fois l'essai n'a pas réussi. On ne change pas du jour au lendemain le tempérament d'un peuple.

L'Europe est un vieux continent. Les races royales y foisonnent, et les prétendants y abondent. Nous avons beau faire les dédaigneux, nous autres républicains : nos idées, pendant un temps plus ou moins long, seront en lutte dans le monde avec les bâtons flottants de la monarchie. Nous sommes donc obligés, bon gré mal gré, de tenir compte du milieu qui nous environne, d'accepter les faits accomplis et d'attendre du temps et de la persévérance de nos efforts le couronnement de notre édifice.

Sur le continent américain, l'élément monarchique, proscrit comme une importation étrangère, s'acclimate avec difficulté. En Europe, les conditions ne sont plus les mêmes. Ce qui là-bas est la règle n'est malheureusement que l'exception de ce côté de l'Atlantique.

La démocratie doit donc se résigner à passer par

